

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Alueet • 2020:2

Alueelliset innovaatiot ja kokeilut (AIKO) -toimenpiteen (2016–2018) arviointi



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:2

Alueelliset innovaatiot ja kokeilut (AIKO) -toimenpiteen (2016–2018) arviointi

Työ- ja elinkeinoministeriö

ISBN PDF: 978-952-327-481-5

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2020



Painotuotteet
4041-0619



Kuvailulehti

Julkaisija	Työ- ja elinkeinoministeriö	19.2.2020	
Tekijät	Anna Kortesoja, Susanna Sepponen, Mari Hjelt, Tuomas Raivio, Ulla Värre, Suvi Häkämies, Jenni Mikkola		
Julkaisun nimi	Alueelliset innovaatiot ja kokeilut (AIKO) -toimenpiteen (2016–2018) arviointi		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:2		
Diaari/hankenumero	VN/9366/2019	Teema	Alueet
ISBN PDF	978-952-327-481-5	ISSN PDF	1797-3562
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-481-5		
Sivumäärä	59	Kieli	Suomi
Asiasanat	aluekehitys, arviointi, ennakointi, innovaatiotoiminta, rakennemuutos		
Tiivistelmä			
<p>Alueellisten innovaatioiden ja kokeilujen käynnistäminen (AIKO) on pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman toimenpide, jonka tavoitteena on ollut turvata Suomen kilpailukyky ja edistää kasvua solmimalla valtion ja alueiden välisiä kasvusopimuksia ja tukemalla alueiden omiin vahvuuksiin, voimavaroihin ja osaamiseen perustuva elinkeinoelämän ennakoitua rakennemuutosta (ERM). AIKO-toimenpiteen rahoitus on vuosina 2016 – 2018 ollut kokonaisuudessaan noin 30 miljoonaa euroa.</p> <p>Arvioinnin tavoitteena on analysoida, miten AIKO-toimenpide on onnistunut edistämään alueiden vahvuuksiin pohjautuvaa rakennemuutosta ja alueiden muutosjoustavuutta (resilienssiä), sovittamaan alueellisen ja kansallisen tason tavoitteita, luomaan uusia yhteistyöhön pohjautuvia toimintatapoja sekä näillä keinoin tukemaan alueiden kasvua, työllisyyttä, kilpailukykyä ja kansainvälistymistä. Arviointi on luonteeltaan vahvasti kehittävä, ja tuloksia tullaan hyödyntämään laajalti aluekehittämisen toimintatapojen ja instrumenttien uudistamisessa.</p> <p>Kokonaisuutena AIKO näyttää onnistuneen tarjoamaan maakunnille ja kaupungeille joustavan instrumentin alueelliselle kehitykselle. Instrumentti on jakaantunut kahteen tavoitteiltaan hyvin erilaiseen osioon, mutta molemmilla on ollut selkeä paikkansa. Vahvuuksiin on kuulunut AIKO:n tarjoama mahdollisuus käynnistää nopeasti ja kevyellä hallinnolla alueiden omista tarpeista lähteviä innovatiivisia hankkeita.</p> <p>Työ- ja elinkeinoministeriön yhteyshenkilö: Hanna-Maria Urjankangas (puh. 029 506 3739).</p>			
Kustantaja	Työ- ja elinkeinoministeriö		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Arbets- och näringsministeriet	19.2.2020	
Författare	Anna Kortesoja, Susanna Sepponen, Mari Hjelt, Tuomas Raivio, Ulla Värre, Suvi Häkämies, Jenni Mikkola		
Publikationens titel	Utvärdering av åtgärden Regionala innovationer och försök (AIKO) (2016–2018)		
Publikationsseriens namn och nummer	Arbets- och näringsministeriets publikationer 2020:2		
Diarie-/ projektnummer	VN/9366/2019	Tema	Regioner
ISBN PDF	978-952-327-481-5	ISSN PDF	1797-3562
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-481-5		
Sidantal	59	Språk	finska
Nyckelord	regionutveckling, utvärdering, förutseende, innovationsverksamhet, strukturomvandling		
Referat	<p>Regionala innovationer och försök (AIKO) är en åtgärd som har satts igång av statsminister Juha Sipiläs regering. Målet med åtgärden har varit att trygga Finlands konkurrenskraft och främja tillväxten genom att ingå tillväxtavtal mellan staten och regionerna och genom att stödja den förutsedda strukturomvandlingen av näringslivet som grundar sig på regionernas egna styrkor, resurser och kompetens (ERM). Finansieringen av AIKO-åtgärden har under 2016–2018 uppgått till sammanlagt cirka 30 miljoner euro.</p> <p>Målet med utvärderingen är att analysera hur man genom AIKO-åtgärden har lyckats främja den strukturomvandling som grundar sig på regionernas styrkor och regionernas förmåga att anpassa sig till förändringar i näringsstrukturen (resiliens), samordna mål på regional och nationell nivå, skapa nya verksamhetsätt som baserar sig på samarbete samt genom dessa metoder stödja tillväxten, sysselsättningen, konkurrenskraften och internationaliseringen i regionerna. Utvärderingen är i hög grad av utvecklande karaktär. och resultaten kommer i stor utsträckning att utnyttjas då verksamhetsätten och instrumenten för regionutveckling förnyas.</p> <p>I det stora hela verkar AIKO ha lyckats erbjuda landskapen och städerna ett flexibelt instrument för regional utveckling. Instrumentet delas in i två delar med mycket olika mål, men båda har haft en tydlig plats. En av styrkorna har varit den möjlighet som AIKO erbjuder att snabbt och med en lätt förvaltning starta innovativa projekt som utgår från regionernas egna behov.</p> <p>Kontaktperson vid arbets- och näringsministeriet: Hanna-Maria Urjankangas (tfn 029 506 3739).</p>		
Förläggare	Arbets- och näringsministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: vnjulkaisumyynti.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Economic Affairs and Employment		19 February 2020
Authors	Anna Kortesoja, Susanna Sepponen, Mari Hjelt, Tuomas Raivio, Ulla Värre, Suvi Häkämies, Jenni Mikkola		
Title of publication	Assessment of the regional innovations and experimentations (AIKO) development measure (2016 –2018)		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2020:2		
Register number	VN/9366/2019	Subject	Regions
ISBN PDF	978-952-327-481-5	ISSN (PDF)	1797-3562
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-481-5		
Pages	59	Language	Finnish
Keywords	regional development, assessment, foresight, innovation, structural change		
<p>Abstract</p> <p>Launching regional innovations and experimentations (AIKO) is a regional development measure initiated by the Government of Prime Minister Sipilä. Its objective was to ensure Finland's competitiveness and to promote growth by concluding growth agreements between central government and regions, and by supporting the anticipated structural change (ERM) based on the regions' strengths, resources and expertise. A total of EUR 30 million was available for the AIKO measure between 2016 and 2018.</p> <p>The objective of the assessment was to analyse how successfully the AIKO measure has promoted structural change based on regional strengths and resilience, the coordination of objectives at regional and national level, creation of new cooperation-based approaches, thereby driving regional growth, employment, competitiveness and internationalisation. The assessment has a strong development approach, and its results will be widely utilised in the reform of regional development practices and instruments.</p> <p>Overall, AIKO appears to have succeeded in providing regions and cities with a flexible instrument for regional development. The instrument is divided into two parts with very different objectives, but both have served a clear purpose. Its strengths include the opportunity provided by AIKO to quickly and with little administrative effort launch innovative projects based on the regions' own needs.</p> <p>Contact person at the Ministry of Economic Affairs and Employment: Hanna-Maria Urjankangas (tel. +358 29 506 3739).</p>			
Publisher	Ministry of Economic Affairs and Employment		
Distributed by/ publication sales	Electronic version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: vnjulkaisumyynti.fi		

Sisältö

1	Johdanto	9
2	Arvioinnin tavoitteet ja toteutus	10
2.1	Arvioinnin kohde.....	10
2.2	Arvioinnin tavoitteet	10
2.3	Arvioinnin toteutus ja menetelmät.....	11
3	AIKO-toimenpide (2016–2018)	13
3.1	Toimintaympäristö.....	13
3.2	AIKO-toimenpiteen tavoitteet ja hallinnointi.....	17
3.3	AIKO-toimenpiteen toteutus, rahoitus ja hankkeet.....	18
4	AIKO-rahoituksen kipupisteet	25
5	AIKO-toimenpiteen arviointi	29
5.1	Kasvusopimusmenettelyn arviointi	29
5.2	Ennakoidun rakennemuutoksen (ERM) -toimien arviointi	35
6	Sopimus pohjaisen yhteistyön kehittäminen	40
7	Johtopäätökset ja suositukset	46
	Lähteet	50
	Liitteet	51
	Liite 1: Arviointimatriisi.....	52
	Liite 2: Tarkemmat arviointikysymykset	53
	Liite 3: Haastatellut ja työpajaan osallistuneet.....	55
	Liite 4: Pääkaupunkiseudun Smart & Clean -säätio	57

1 Johdanto

Pääministeri Antti Rinteen ja myöhemmin Sanna Marinin hallitusohjelmassa¹ elinvoimaista Suomea rakennetaan ”alueiden ja kaupunkien vahvuuksien ja erityispiirteiden ympärille eri toimijoiden yhteistyöllä” (osio 3.4. tavoite 2), mm. edistämällä poikkihallinnollista toimintaa ja kokoamalla alueelliset voimavarat yhteisiin sopimusperäisiin kumppanuuksiin. Lisäksi tavoitellaan, että Suomi tunnetaan teknologisen kehityksen, innovatiivisten hankintojen ja kokeilukulttuurin edelläkävijänä (tavoite 3) ja myös nähdään ekosysteemit kestävän kasvun moottoreina (tavoite 1).

Näiden samojen tavoitteiden tueksi toteutettiin 2016–2018 pääministeri Sipilän hallituksen aloitteesta alueelliset innovaatiot ja kokeilu (AIKO)-toimenpiteitä, jonka arvioinnin tulokset on koottu tähän raporttiin. Arvioinnin tuloksia on tarkoitus hyödyntää hallitusohjelman toimeenpanossa mm. valtion ja kaupunkiseutujen sopimuksellisen yhteistyön kehittämiseksi sekä aluekehittämisen, toimintatapojen ja rahoituksen kohdentumisen täsmentämiseksi. Valtioneuvosto valmisteleekin syksyllä 2019 uutta aluekehittämisspätöstä, jonka on tarkoitus tulla voimaan vuosille 2020–2023. Alueelliset innovaatiot ja kokeilut (AIKO) -toimenpiteen arviointi on ajankohtaista, jotta opit sen toteutuksesta saadaan mukaan seuraaviin toimenpiteisiin. AIKO-toimenpidettä arvioidaan vahvasti kehittävällä otteella, ja osana arviointia voidaan yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön ja maakuntien kanssa tunnistaa keinoja yhteistyön tapojen kehittämiseen.

1 Pääministeri Rinteen hallitusohjelma 2019: Osaava ja osallistava Suomi (luettu 26.9.2019)

2 Arvioinnin tavoitteet ja toteutus

2.1 Arvioinnin kohde

Arviointi kohdistuu alueelliset innovaatiot ja kokeilut (AIKO)-toimenpiteiden toteuttamiseen kaudella 2016–2018. Pääministeri Sipilän hallituksen käynnistämän AIKO-toimenpiteen tavoitteena on ollut turvata Suomen kilpailukyky ja edistää kasvua solmimalla valtion ja alueiden välisiä kasvusopimuksia ja tukemalla alueiden omiin vahvuuksiin, voimavaroihin ja osaamiseen perustuvaa elinkeinoelämän ennakoitua rakennemuutosta (ERM). AIKO-toimenpiteen rahoitus on ollut kokonaisuudessaan noin 30 miljoonaa euroa. Kasvusopimusmenettelyssä on kaupunkien tekemien ehdotusten perusteella solmittu sopimuksia Joensuun, Lappeenranta-Imatran kaupunkiseudun, Oulun, Tampereen, Turun kaupunkiseudun, Vaasan sekä pääkaupunkiseudun kanssa. Lisäksi kasvusopimuksia on solmittu kahden valtakunnallisesti merkittävän kasvuvyöhykkeen, Suomen kasvukäytävän ja Pohjoisen kasvuvyöhykkeen, kanssa. AIKO-rahoituksesta noin 15 miljoonaa euroa on kohdistettu kasvusopimusten toteuttamiseen. ERM-toimilla on tuettu ja vauhditettu alueiden rakennemuutosta, mahdollistettu nopeita kokeiluja sekä vahvistettu kykyä sopeutua elinkeinorakenteen muutokseen. AIKO-määrärahojen jako on pohjautunut maakuntien laatimiin varautumissuunnitelmiin, joissa on huomioitu alueiden kehittämisen valtakunnalliset painopisteet, maakuntaohjelmat ja älykkään erikoistumisen strategiat. AIKO-rahoituksesta noin 15 miljoonaa euroa on kohdistettu ERM-hankkeisiin.

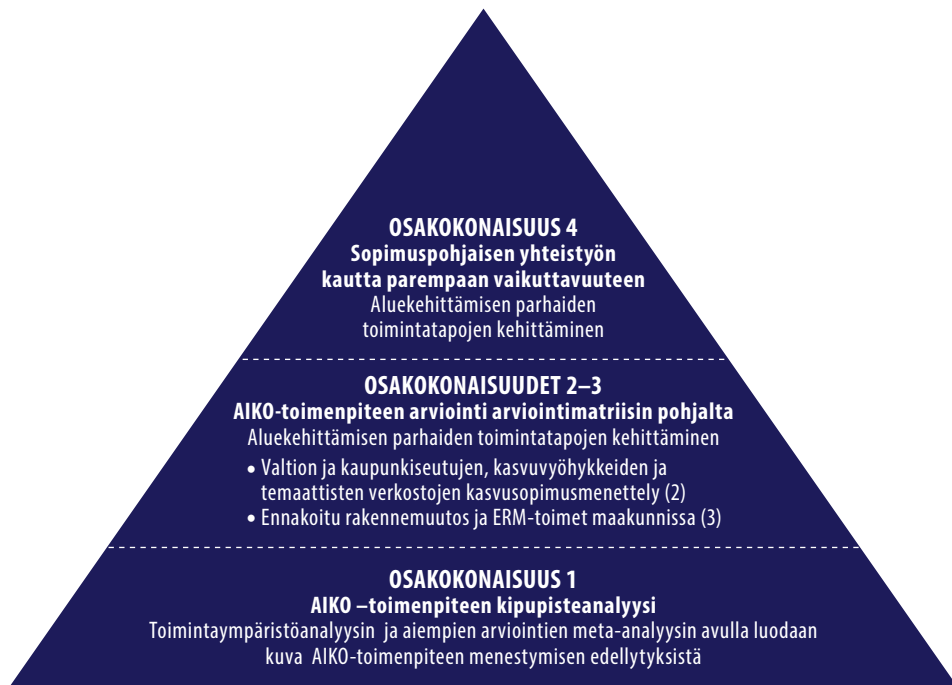
2.2 Arvioinnin tavoitteet

Arvioinnin tavoitteena on analysoida, miten Alueelliset innovaatiot ja kokeilut -toimenpide AIKO on onnistunut edistämään alueiden vahvuuksiin pohjautuvaa

rakennemuutosta ja alueiden muutosjoustavuutta (resilienssiä), sovittamaan yhteen alueellisen ja kansallisen tason tavoitteita, luomaan uusia yhteistyöhön pohjautuvia toimintatapoja sekä näillä keinoin tukemaan alueiden kasvua, työllisyyttä, kilpailukykyä ja kansainvälistymistä.

2.3 Arvioinnin toteutus ja menetelmät

Arviointi oli luonteeltaan vahvasti kehittävä tavoitteena tuottaa tietoa tulevien toimenpiteiden kehittämisen tueksi. Arviointi jaettiin neljään osakokonaisuuteen, jotka on esitetty kuvassa 1.



Kuva 1. Arvioinnin toteutus

AIKO-toimenpiteen menestymisen edellytyksiä analysoidaan aluksi ns. toiminnan kipupisteanalyysin kautta (osakokonaisuus 1). Sen avulla analysoidaan AIKO-rahoituksen menestyspotentiaali ja haasteet, ja tiivistetään työn fokus kansallisten rahoitustoimenpiteiden mahdollisuuksiin edistää alueellista kasvua nykyisillä

instrumenteilla niin, että nykyisen hallitusohjelman elinvoimapolitiikan mahdollisuudet menestyä olisivat mahdollisimman hyvät. Toimintaympäristön tarkastelun ja kipupisteanalyysin jälkeen arviointi on toteutettu kahtena osakokonaisuutena: Valtion ja kaupunkien ja kasvuvyöhykkeiden välisen kasvusopimismenettelyn arviointi (osakokonaisuus 2) sekä Ennakoidun rakennemuutoksen (ERM) – toimien arviointi (osakokonaisuus 3). Arvioinnin eteenpäin suunnatussa tarkastelussa (osakokonaisuus 4) osiot yhdistyvät kehitystoimenpiteiden suosituksiksi.

Osakokonaisuus 1 toteutettiin kirjallisen aineiston analyysinä, jonka materiaalina olivat mm. maakuntien AIKO-suunnitelmat ja raportit, kaupunkien kasvusopimukset ja niiden raportit sekä muut viimeaikaiset aluekehitystä ja innovaatioita käsittelevien selvitysten ja arviointien raportit. Arvioinnissa käytetty kirjallinen aineisto on esitetty tarkemmin lähdeluettelossa. Osakokonaisuuksissa 2 ja 3 toteutettiin 20 haastattelua kohteena työ- ja elinkeinoministeriön edustajia, maakunnissa AIKO-toimennpiteestä vastanneita tahoja ja kaupunkien kasvusopimuksen yhteyshenkilöitä. Osakokonaisuus 4 koostui sopimuksellisen yhteistyön kehittämisestä ja sen aikana toteutettiin virtuaalinen työpaja maakuntien, kaupunkien ja verkostojen AIKO-yhteyshenkilöille. Työpajaan osallistui 27 henkilöä. Haastatellut ja työpajaan osallistuneet on lueteltu liitteessä 3.

3 AIKO-toimenpide (2016–2018)

3.1 Toimintaympäristö

Aluekehittämisjärjestelmä

Aluekehittämistä voidaan tehdä monilla tasoilla: paikallisesti, alueellisesti, kansallisesti tai Euroopan Unionin tasolla. Aluekehittäminen perustuu institutionaalsiin järjestelyihin, jotka eroavat valtioiden kesken. Keskeisimpiä avaintoimijoita ovat valtio, valtion aluehallinto, maakuntien liitot, kunnat ja kuntien kehitysyritykset sekä Euroopan unioni. Toimijoiden yhteistyö on Suomessa perinteisesti ollut territoriaalista (alueisiin sidottua) ja suhteellisen hierarkkista ja vasta EU:n tuoman erilaisten hankkeiden kautta Suomeenkin on tullut enemmän verkostomaisia toimintatapoja. Esimerkkinä verkostomaisesta aluekehittämisestä on kaupunkiverkostojen ja kasvuvyöhykkeiden korostaminen.²

Valtakunnallinen aluepolitiikka

Valtakunnallisen aluepolitiikan painopisteistä päättää valtioneuvosto. Voimassa oleva aluekehittämis päätös on hyväksytty vuosille 2016–2019 ja uusi aluekehittämis päätös vuosille 2020–2023 tulee voimaan alkuvuodesta 2020.

Aluekehittämisestä vastaavana ministeriönä toimii työ- ja elinkeinoministeriö. Alueiden kehittämisen kannalta keskeisimpiä toimia ovat osaamisen vahvistaminen, yritysten kilpailukykyyn edistäminen, toimintaympäristön tukeminen ja työmarkkinoiden toimivuuden varmistaminen. Aluekehittämisen periaatteita ovat aluelähtöisyys,

² Antikainen et al. 2017. Vallan ja vastuun uusjako. Maakuntauudistuksen vaikutukset ELY-keskusten ja TE-toimistojen tehtäviin sekä aluekehittämisjärjestelmään. (Luettu 14.10.2019)

eri hallinnonalojen yhteistyö ja yhteiskunnan eri organisaatioiden kumppanuus laajasti ottaen.

Vastuu alueiden kehittämisestä on kunnilla ja valtiolla, mutta maakuntien liitot vastaavat aluekehitysviranomaisina alueiden kehittämisen strategisesta kokonaisuudesta alueellaan. Maakuntien liitoilla on kolme pääsuunnitelmaa: maakuntastrategia, maakuntakaava ja maakuntaohjelma. Näistä maakuntastrategia kokoo maakunnan pitkän tähtäimen strategiset kehittämistavoitteet, maakuntakaava luo rakenteelliset edellytykset tavoitteille ja maakuntaohjelma määrittelee keskeisten kehittämistoimenpiteiden toteutuksen kunnanvaltuustojen nelivuotiseksi toimikaudeksi kerrallaan. Lisäksi maakuntaohjelman toimeenpanosta tehdään oma suunnitelmansa aina kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Maakunnan yhteistyöryhmällä on keskeinen rooli maakunnan kehittämiseen vaikuttavien suunnitelmien, sopimusten ja ohjelmien sovittamisessa yhteen. Kunnilla ja kaupungeilla on lisäksi omat strategiansa ja kehittämisohjelmansa.³

Valtioneuvoston aluekehittämispäätöksessä vuosille 2016–2019 määritellään kolme painopistettä aluekehittämiselle: 1. Uudistumisella kasvua, 2. Elinvoimaa alueiden verkostoitumisesta ja 3. Hyvinvointia kumppanuuksilla. Näistä erityisesti painopisteet 1 ja 2 vaikuttavat AIKO-toimenpiteen taustalla. Painopisteeseen 1 sisältyy alueiden älykäs erikoistuminen. Perusajatuksena on, että alueilla pitää tunnistaa olemassa olevien ja aiemmin tunnistettujen kärkien lisäksi uusia kestävä kasvun aloja ja kohdentaa voimavaroja globaalisti kilpailukykyisille aloille. Tämä edellyttää rakennemuutoksen ennakoitua ja globaaleihin arvoverkkoihin integroitumista. Alueiden älykästä erikoistumista ja ennakoidun rakennemuutoksen (ERM) toimintatapaa edistetään alueellisten innovaatioiden ja kokeilujen käynnistäminen -kokonaisuudella. Painopisteeseen 2 puolestaan sisältyy valtion ja suurten kaupunkiseutujen väliset sopimukset (kasvu- ja MAL-sopimukset), joilla toteutetaan kilpailukykykärkihankkeen toimenpiteitä. Lisäksi kaupunkien keskinäistä verkostoitumista edistetään kasvuvyöhyke- ja teemaverkostosopimuksilla.

3 Kuntaliitto: Kansallinen aluepolitiikka (luettu 16.9.2019)

Alueelliset rakennemuutokset

Tuotantorakenteen muutokset voivat aiheuttaa hyvin nopeita muutoksia alueiden kehitykselle joko positiiviseen tai negatiiviseen suuntaan. Ongelmia alueen kehitykselle syntyy erityisesti silloin, kun jokin yritys vähentää merkittävästi työpaikkoja alueella tai lopettaa tuotantoyksikkönsä kokonaan. Tällöin puhutaan *äkillisestä rakennemuutoksesta* (ÄRM). Äkillisten rakennemuutosongelmien seurauksia ja vaikutuksia arvioidaan alueen työllisyyden, tuotantotoimien ja elinkeinorakenteen kannalta ja valtioneuvosto voi nimetä alueen äkillisen rakennemuutoksen alueeksi. Alueelle tehdään kasvusuunnitelma ja määrärahan myöntämistä arvioidaan tapauskohtaisesti. 1.1.2018 alkaen Suomessa ei ole yhtään valtioneuvoston nimeämiä äkillisen rakennemuutoksen aluetta.⁴

Positiivista rakennemuutosta alueella tapahtuu, kun alueen elinkeinorakenne ja työllisyys muuttuvat nopeasti yrityksen perustaessa uuden tuotantoyksikön tai lisätessä muuten merkittävästi työpaikkoja. Yhden toimialan positiiviset uutiset aktivoivat koko alueen elinkeinoelämää. Vuonna 2017 entisen pääministerin, Esko Ahon, tekemän selvityksen pohjalta käynnistyi kasvun mahdollisuuden hyödyntämiseen tähtäävä pilotti, jossa tehtiin niin kutsuttu *siltasopimus* valtion ja Lounais-Suomen alueen välillä. Siltasopimus sisältää mm. osajien houkuttelua kansallisesti ja kansainvälisesti alueelle, jolla on työvoimapulaa. Vuoden 2018 budjettiriihessä hallitus päätti laajentaa siltasopimusmallia myös muille työvoimapulasta kärsiville alueille.⁵

Ennakoitu rakennemuutos (ERM) tuotiin uutena toimenpiteenä mukaan valtioneuvoston vuoden 2016 aluekehittämisspäätöksessä osana AIKO-toimenpidettä.

Kasvusopimukset kaupunkien kanssa

Kaupunkien kasvusopimusten tavoitteena on elinkeinoelämän kasvun ja kilpailukykyyn vahvistaminen. Kaudella 2013–2015 kasvusopimuksia solmittiin Innovatiiviset kaupungit (INKA) -ohjelmaan valittujen 12 kaupungin kanssa. Kasvusopimukseen ei ollut varattuna korvamerkittyä rahaa, vaan rahoitus tapahtui INKA-ohjelman kautta. Kasvusopimusten väliarvioinnissa niiden todettiin edistävän yhteistyötä, mutta

4 TEM: Vastuualueet, alueet, rakennemuutos, Äkillinen rakennemuutos (ÄRM) (luettu 26.9.2019)

5 TEM: Vastuualueet, alueet, rakennemuutos, Positiivisen rakennemuutoksen edistäminen (luettu 26.9.2019)

peräänkuulutettiin selkeämpiä strategisia kytkeitä ja ohjausvaikutuksia.⁶ INKA-ohjelman päättyessä ja AIKO-toimenpiteen alkaessa päätettiin rahoittaa 2016–2018 -kauden kasvusopimukset AIKO:n kautta.⁷

Alueelliset innovaatiot ja kokeilut aluepolitiikan välineenä

Kokeiluilla tarkoitetaan työkalua toiminnan kehittämiseksi ja uusien ratkaisujen etsimiseksi. Kokeilussa testataan rajatusti ja pienellä riskillä jotain uutta ratkaisua määriteltyn haasteeseen⁸. Sipilän hallitusohjelmassa nostettiin vahvistettavaksi kokeilukulttuuri, jossa kokeiluilla tavoitellaan innovatiivisia ratkaisuja, parannetaan palveluita, edistetään omatoimisuutta ja yrittäjyyttä sekä vahvistetaan alueellista ja paikallista päätöksentekoa ja yhteistyötä. Tavoitteena oli toteuttaa kokeiluohjelma, joka

- koostuu erikseen valittavista laajemmista kokeiluista ja lukuisista pienemmistä kokeiluista,
- ottaa käyttöön systemaattisen kokeilutoiminnan
- luo säädöspohjaa helpottamaan kokeilujen järjestämistä
- nopeuttaa kokeiluilla reagointia ja ennakoivia yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisuisia ja
- edistää hallituksen strategisia tavoitteita.

AIKO-toimenpidettä kohdennettiin kokeilujen käynnistämiseen ja tukemaan näitä tavoitteita. On huomattava, että kokeilutoiminta on ollut vahvasti mukana kaupunkikehityksen välineenä jo ennen AIKO:a esimerkiksi INKA-ohjelmassa ja AIKO:n aikana esimerkiksi 6Aika-ohjelmassa.

6 Tempo Economics 2015

7 Taustahaastattelut TEM:n kanssa

8 Kokeileva Suomi: Valtioneuvoston kanslia, kokeilut, kokeilutoiminnan kolme tasoa

3.2 AIKO-toimenpiteen tavoitteet ja hallinnointi

AIKO-toimenpiteen ylätasoinen tavoitteena oli turvata koko Suomen kilpailukyky, edistää kasvua ja hyödyntää maan eri osien voimavaroja parantamalla yritystoiminnan edellytyksiä ja alueiden uudistumiskykyä ja vahvistamalla alueiden elinkeinorakennetta ja osaamista.

Ennakoidun rakennemuutoksen (ERM) toimien tavoitteena on ollut elinkeinon aktiivinen uudistaminen, alueiden omiin vahvuuksiin perustuva erikoistuminen, kasvu ja kansainvälistyminen sekä työllisyyttä ja yritystoimintaa edistävät kokeilut.

Valtion ja kaupunkien välisillä kasvusopimuksilla on pyritty vahvistamaan elinkeinoelämän kasvua ja kilpailukykyä keskittymällä muutamiin strategisiin kehittämisen kärkiin. Kasvusopimuksia on solmittu yksittäisten kaupunkiseutujen sekä kaupunkien verkostojen kanssa.

Lisäksi valtio on solminut kahden kasvuvyöhykkeen kanssa strategisen sopimuksen vyöhykkeiden kehittämiseksi. Valtakunnallisesti merkittävien kasvuvyöhykkeiden kehittäminen on uusi toimintatapa, jonka tavoitteena on ollut lisätä liiketoimintaa ja sujuvoittaa työllistymistä yli kuntarajojen.

AIKO-rahoituksen hallinnasta ovat vastanneet maakuntien liitot, joille TEM on rahoituksen myöntänyt. ERM-toimien osalta maakuntien liitoilla on ollut aito rahoittajavastuu ja päävastuu rahoituksen suuntaamisesta relevantteihin toimiin. Kasvusopimusten osalta sopimusten sisällöt on neuvoteltu suoraan kaupungin/kaupunkiseudun kanssa ja maakuntien liitoilla on ollut vain muodollinen rooli rahoituksen myöntämisessä.

3.3 AIKO-toimenpiteen toteutus, rahoitus ja hankkeet

Kasvusopimukset

AIKO on toteutunut valtioneuvoston päätöksellä ja rahoitus on talousarviossa osoitettu TEM:lle, joka on vastannut AIKO:n toteutuksesta yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa.⁹

Maakuntien puolella sopimusten valmistelu on tehty suoraan kaupungin kanssa vaikka rahoitus on hallinnollisesti myönnetty maakuntien liittojen kautta. Sopimukset ovat perustuneet toteutussuunnitelmiin, joissa on valmiiksi määritelty kaupunkien kärjet ja keskeisimmät hankkeet. Sopimusten allekirjoittajia on myös kaupungin puolelta tyypillisesti ollut useampi. Maakunnan liiton ja kaupunkiorganisaation lisäksi allekirjoittajina ovat olleet esimerkiksi kehitysyritykset, tiedepuistot, yliopistot ja ammattikorkeakoulut. Lappeenranta-Imatran seudun, pääkaupunkiseudun sekä Turun seudun kasvusopimusten osalta sopimuskaupunkeja on ollut useampi.

Kasvusopimukset solmittiin v. 2016 toteutetun avoimen haun perusteella 6 kaupunkiseudun kanssa. Lisäksi solmittiin pääkaupunkiseudun kasvusopimus osana metropolipolitiikkaa. Valintakriteereinä oli kytkentä kaupungin omaan strategiaan ja omarahoitusosuus, hyvät valmiudet käynnistää toimenpiteitä, kansallinen merkittävyys, liiketoiminnalliset referenssikohteet, alustat sekä kumppanuudet yritysten ja tutkimuslaitosten välillä.

Kasvusopimusten keskiössä ovat olleet kaupunkien itse valitsevat keihäänkärjet sekä kolme yhteistä teemaa: innovatiiviset julkiset hankinnat, maahanmuuttajien osaamispotentialiaali sekä resurssiviisuus ja hiilineutraalisuus. Taulukossa 1 on kuvattu kaupunkien valitsevat kärjet.

⁹ Kasvusopimusten allekirjoittajat vaihtelevat hieman sopimuksittain, mutta useimpien sopimusten allekirjoittajina ovat olleet TEM, OKM, LVM, YM, VM, UM sekä ELY-keskus, Oulun kohdalla myös MMM.

Taulukko 1. Kasvusopimusten teemat

Joensuu	Metsäbiotalous
Lappeenranta-Imatra	Hiilineutraaliuden ja kiertotalouden yritysratkaisut.
Oulu	Korkeaan osaamiseen perustuvaa uutta liiketoimintaa kehitetään vuosina 2016–2020 valittuihin viiteen ekosysteemiin liittyen.
Pääkaupunkiseutu	Smart & Clean
Tampereen kaupunki	Digitalisuus ja sen hyödyntäminen valmistavan teollisuuden uudistumisessa ja hyvinvointipalvelujen kehittämisessä.
Turun kaupunkiseutu	1) Kansainvälisesti vetovoimainen innovaatioympäristö. 2) Sinisen ja vihreän teollisuuden symbioosit.
Vaasan seutu	Älykkäät ja kestävät energiaratkaisut viennin selkärangana, jonka avulla tavoitellaan tämän Pohjoismaiden suurimman energiateknologian keskittymän uusien työpaikkojen ja viennin merkittävää lisäystä.
Pohjoinen kasvuyöhyke	Elinkeinoelämän kannalta keskeisten kuljetusketjujen ja logistiikkaratkaisujen kehittäminen yli hallinnollisten tai alueellisten rajojen, tavoitteena kitkattomat ja sujuvat logistiset tavaravirrat.
Suomen kasvukäytävä	Sisäisen ja ulkoisen saavutettavuuden parantaminen.

Kasvusopimusten arvioinnista ja päätöksistä sekä seurannasta on vastannut TEM:n vetämä kasvusopimustyöryhmä, johon lisäksi on kuulunut muiden yhteistyöministeriöiden edustajia sekä ELY-keskusten ja Tekesin edustus. Työryhmä on myös vastannut kasvusopimusten raporttien käsittelystä ja rahoituksen seurannasta. Käytännössä työryhmä on ollut aktiivisin kauden alkupuolella, eikä olennaisia muutoksia kasvusopimukseen ole kauden aikana tehty. TEM on myös järjestänyt pari verkostotapaamista kaupunkien kanssa, joissa on keskusteltu mm. julkisten hankintojen kehittämisestä.

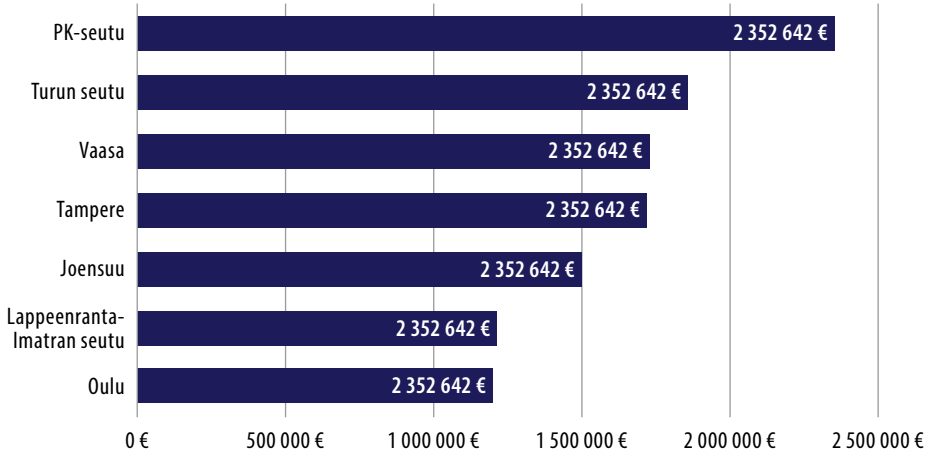
Kasvusopimuksia solmittiin vuonna 2016 yhteensä seitsemän kaupunkiseudun kanssa. Kasvusopimusten toimintaa on rahoitettu yhteensä 11,57 miljoonalla eurolla¹⁰. Kuva 2 esittää rahoituksen jaon kaupungeittain. Kasvusopimuksissa AIKO-rahoituksen osuus on voinut olla korkeintaan 50% hankkeen julkisen rahoituksen määrästä¹¹.

10 Perustuu maakuntien raporttiin toteutuneesta rahoituksesta 09/2019

11 Kasvusopimusten hakuohje 2015

Kaupunkien kasvusopimukset 2016–19

Yhteensä 11,57 milj. €

**Kuva 2. Kaupunkien kasvusopimusten toteutunut rahoitus (tilanne 09/2019)**

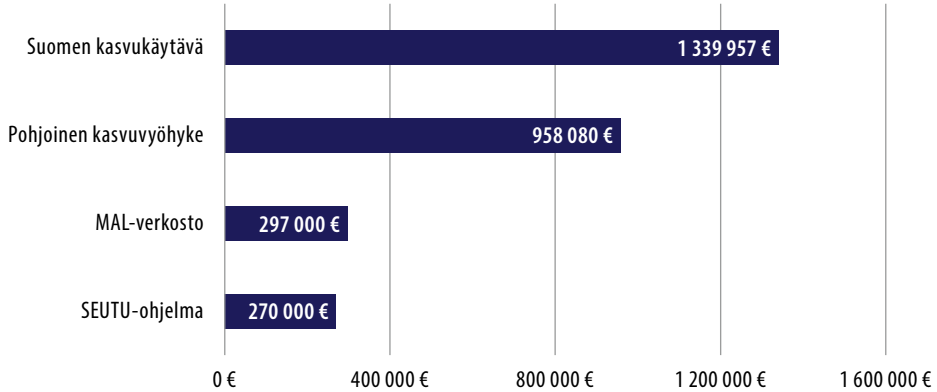
Kaupunkien lisäksi TEM on rahoittanut AIKO:sta kahden valtakunnallisesti vaikuttavan kasvuyöhykkeen rakentamista: Pohjoinen kasvuyöhyke sekä Suomen kasvukäytävä. Molemmat rahoitukset ovat olleet Uudenmaan liiton hallinnoimia.

TEM on myös myöntänyt AIKO-rahoitusta seutukaupunkien verkoston (SEUTU) kehitysohjelmalle sekä valtakunnalliselle maankäytön, asumisen ja liikenteen kehittämiseen (MAL) erikoistuvalla kuntien sparraus- ja kehittäjäverkostolle. SEUTU-ohjelman AIKO-rahoitusta on hallinnoinut Etelä-Pohjanmaan liitto ja MAL-verkoston rahoitusta Pirkanmaan liitto.

Kuvassa 3 on esitetty yhteenveto yöhykkeiden ja verkostojen rahoituksesta.

Verkostojen rahoitus 2016–19

Yhteensä 2,87 milj. €

**Kuva 3. Verkostojen toteutunut sopimusrahoitus (tilanne 09/2019)**

Maakuntien ja kaupunkien puolella toteutus on tyypillisesti ollut kaupunkiorganisaation, kehitysyhtiön, tiedepuiston tai yliopiston/ammattikorkeakoulun vastuulla, pääkaupunkiseudun kasvusopimuksen osalta toteutusvastuu on ollut Smart & Clean -säätiöllä.

Kaupungeilla on ollut huomattavaa vapautta kasvusopimusten toteuttamisessa ja niitä on seurattu vaihtelevilla käytännöillä. Muodollisen seurantaraportoinnin lisäksi on järjestetty mm. verkostotapaamisia hankkeiden keskinäistä tiedonvaihtoa varten.

Kavusopimusrahoituksella on tuettu yhteensä 79 hanketta, tuen keskiarvo on ollut noin 185 000 euroa ja keskimääräisen hankkeen koko noin 89 500 euroa. Hankkeissa on toteuttajien raporttien mukaan¹² suoritettu 101 kokeilua, käynnistetty 163 kehitysprosessia ja etabloitu 65 kansainvälisesti merkittävää referenssikohdetta.

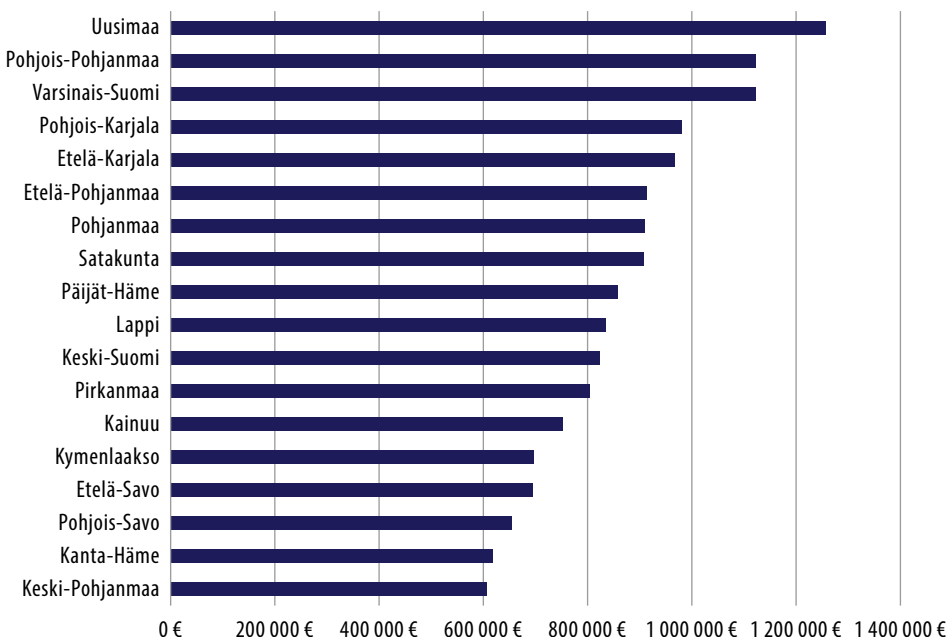
12 Raportointi 09/2019

Ennakoiva rakennemuutos

Ennakoivan rakennemuutoksen ERM-rahoitusta myönnettiin kaikille Suomen 18 maakunnalle perustuen maakuntien laatimiin varautumissuunnitelmiin. Rahoituksen myönsi TEM ja arvioinnissa käytettiin sekä varautumissuunnitelmien laatuun että maakunnan väkilukuun ja työllisyyteen liittyviä kriteereitä. ERM-rahoitusta on vuosina 2016–18 käytetty maakunnissa yhteensä 15,53 miljoonaa euroa. Kuva 4 näyttää ERM-rahoituksen jakautuman maakunnittain. ERM-toiminnassa AIKO-rahoituksen osuus on voinut olla korkeintaan 70% hankkeen julkisen rahoituksen määrästä¹³.

ERM-rahoitus 2016-19

Yhteensä 15,5 milj. €



Kuva 4. Toteutunut ERM-rahoitus maakunnittain (tilanne 09/2019)

ERM-toimien toteutus ja seuranta on ollut maakunnan liiton vastuulla. Maakuntien liitot ovat myöntäneet rahoitusta laajalle toimijajoukolla perustuen avoimiin hakuihin, joita on toteutettu joko ennalta määräytyin hakuajoin tai jatkuvalla haulla.

13 ERM-suunnitelmien laatimisohe 2015

Maakunnilla on ollut suuri vapaus käyttää ERM-rahoitusta harkintansa mukaan. Valtion puolelta ERM-toimintaa on seurannut TEM lähinnä muodollisen raportoinnin avulla. Kauden aikana rahoituskuvioissa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia.

ERM-rahoitus on myönnetty maakuntien omiin strategioihin perustuviin ennakoitun rakennemuutoksen toimiin, käytännössä eri kehityshankkeisiin ja etenkin nopeaan kokeilutoimintaan. Käytännön toteutuksesta on vastannut laajempi hanke-toimijajoukko.

ERM-rahoitusta on myönnetty yhteensä 386 hankkeelle. Hankkeiden koko vaihtelee aina 2 500 eurosta 220 000 euroon. Hankkeiden keskiarvo on n. 40 000 euroa ja keskivertohankkeen koko on n. 35 000 euroa.

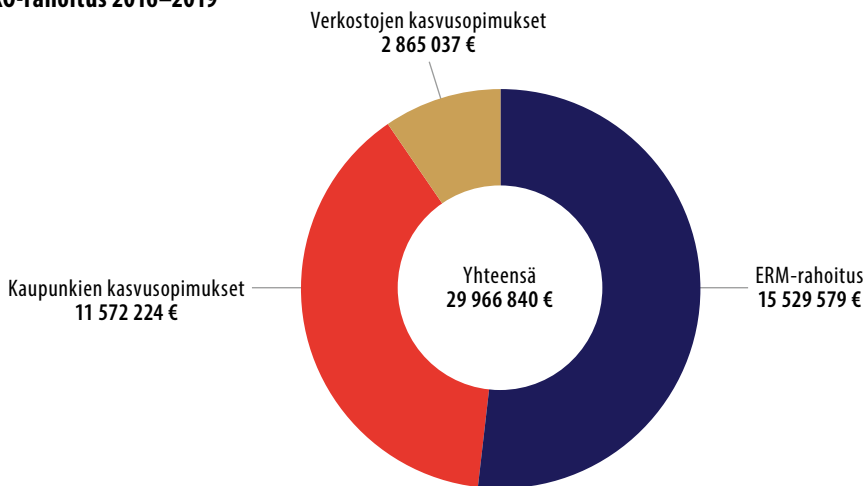
Toteuttajien raporttien mukaan¹⁴ ERM-hankkeissa on toteutettu 373 kokeilua, käynnistetty 333 kehitysprosessia ja edistetty 85 kansainvälisen tason referenssikohdetta.

Yhteenveto AIKO:n toteutuksesta

Maakuntien raportointien mukaan (09/2019) AIKO on kaudella 2016–2019 rahoittanut **424 hanketta**, joissa on käynnistetty **yli 800 kehitysprosessia** ja **n. 1 000 kokeilua**. Maakuntien välistä yhteistyötä on tehty n. 10%:ssa hankkeista. Kuvassa 5 on esitetty AIKO-rahoituksen kokonaisuuden jakaantuminen.

14 Raportointi 09/2019

AIKO-rahoitus 2016–2019



Kuva 5. AIKO toteutunut kokonaisrahoitus 2016–19

AIKO on maakuntien raporttien mukaan edistänyt:

- <170 kansainvälisen referenssikohteen luomista
- >180 uuden yrityksen perustamista
- >860 työpaikan luomista
- innovatiivisten julkisten hankintojen kehitystä kaikissa kasvusopimuskaupungeissa
- maahanmuuttajien työllistymistä n. 15 % rahoitetuissa hankkeissa
- resurssiiviisautta ja hiilineutraalisuutta ainakin 30 % rahoitetuissa hankkeissa

On syytä huomioida, että indikaattoritietojen käytettävyyteen liittyy monta ongelmaa. Indikaattoritietoa on maakunnissa pääosin koottu toimijajoukon hankkekohtaisesta raportoinnista. Raportoinnista löytyy huomattavia maakuntakohtaisia eroja indikaattoreiden tulkinnessa. Muita epävarmuustekijöitä ovat mm. raportoinnin lyhyt aikajänne ottaen huomioon, että vaikutukset syntyvät viiveellä. Moni vaikuttavuusindikaattoreista on myös ollut huomattavan vaikeakäyttöinen kokeilutyypin toiminnan mittarina. Luvut tarjoavat korkeintaan suuntaa antavaa kuvaa AIKO:n rakenteesta ja volyymista. Luvussa 5 arvioidaan tarkemmin sekä kasvusopimuskäytännön että ERM-toiminnan laadullista onnistumista.

4 AIKO-rahoituksen kipupisteet

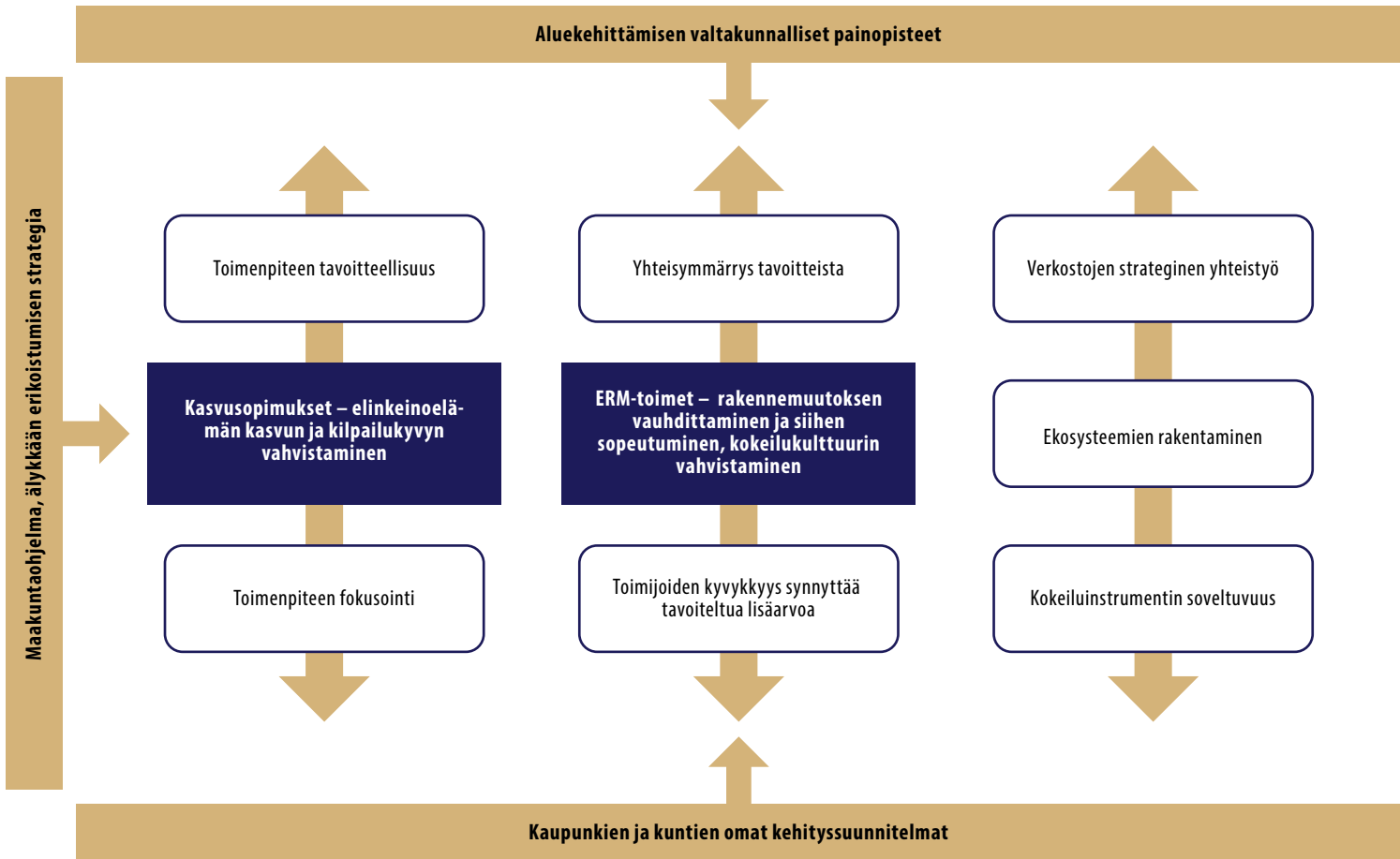
Osiossa analysoidaan AIKO:n onnistumista heijastettuna alue- ja innovaatiokehityksen toimenpiteiden yhteisiin taustahaasteisiin ja riskitekijöihin, joita on tunnistettu viime vuosina julkaistuissa analyyseissa ja arvioinneissa.

Kipupisteanalyysi on toteutettu käymällä läpi joukko aiheeseen liittyviä arviointeja ja selvityksiä viime vuosilta (taulukko 2) ja tunnistamalla näistä AIKO:n aihepiiriin liittyviä keskeisiä haasteita ja kehittämissuosituksia.

Taulukko 2. Kipupisteanalyysissa käytetty aineisto

Heikkinen ym. 2019. Kestävää kasvua ja työtä -rakennerahasto-ohjelman arvioinnin loppuraportti
Holstila ym. 2019. Suomen Kasvukäytävä – verkoston toiminnan ja toimintamallin loppuraportti
Jäppinen & Pekola-Sjöbom 2019. Innovaatiobarometri 2018
Kortesoja ym. 2017. Kaupunkien uusi rooli innovaatioiden edistämässä – INKA-ohjelman loppuarviointi
Laasonen ym. 2019. Selvitys innovaatioympäristöjen ja -ekosysteemien menestystekijöistä sekä julkisen sektorin rooleista kehityksessä
Lampikoski et al. 2019. Kasvukäytävähankkeiden ja AIKO-rahoitusvälineen toteutuksen evaluointi
Ormala 2019. Suomen kilpailukyvyyn ja talouskasvun turvaaminen 2020-luvulla. Selvityshenkilön raportti
Pyykkölä & Vuorensola 2019. Kunnat innovaatioita edistämässä
Tempo Economics 2015. Kasvusopimusten väliarviointi

Kuvassa 6 aineistosta tunnistetut keskeiset kipupisteet on asetettu AIKO:n toimintaympäristöön. Nämä kuvaavat niitä perusedellytyksiä, joiden pitäisi täytyä, jotta AIKO-toiminta voisi vastata sille asetettuihin tavoitteisiin. Nämä perusedellytykset liittyvät toimenpiteen tavoitteellisuuteen ja fokusointiin, toimijoiden yhteisymmärrykseen tavoitteista ja heidän kyvykkyyteensä synnyttää tavoiteltua lisäarvoa, verkostojen strategiseen yhteistyöhön ja ekosysteemien rakentamiseen sekä rahoitusinstrumentin soveltuvuuteen tavoiteltujen tulosten synnyttämiseen.



Kuva 6. Aiko-rahoituksen kipupisteet

Taulukossa 3 on avattu kipupisteiden sisältöä tarkemmin. Taulukossa on lisäksi annettu alustava arvio siitä, miten AIKO-toimenpiteessä on näitä haasteita selvitetty ja millaisia hyviä käytäntöjä voidaan tunnistaa, tai ovatko haasteet edelleen ratkaisemattomia ja jatkuvat myös AIKO-toiminnassa.

Taulukko 3. AIKO-toimenpiteen kipupisteanalyysi

Aihe	Kuvaus	Alustava arvio AIKO:sta
Yhteisymmärrys tavoitteista	Tarvitaan vahva yhteinen visio toimenpiteen toteuttamisesta ja kansallisten sekä maakunta- ja kaupunkitason tavoitteiden koherentti kohdistaminen, jotta toimenpide olisi vaikuttava, eikä vain muuta rahoitusta täydentävä.	AIKO:ssa on ollut hyvää pyrkimystä synnyttää maakuntien omiin strategioihin pohjautuva yhteisymmärrys. Tavoitteellisuuden määrittely on kuitenkin jätetty pitkälti maakuntien liiton vastuulle ja esim. valtiolta annettujen indikaattoreiden määritelmät on koettu vaikeina tulkita ja soveltaa.
Toimenpiteen tavoitteellisuus	Toimenpiteen tavoitteiden pitäisi olla koherentteja keskenään sekä toimenpiteen resursoinnin suhteen. Kun kokeilutoimintaa tehdään hankkeistetusti ja pienellä budjetilla, riskinä on toiminnan pirstaloituminen. Lisäksi resurssi ei jää kokonaisuuden tavoitteellisuuden ohjaamiseen tai seurantaan.	AIKO:n perustuminen maakuntaohjelmiin ja kaupunkiseutujen strategioihin (kuten esitelty maakunnan varautumissuunnitelmassa ja kasvosopimuksen käyttösuunnitelmassa) antaa periaatteessa hyvät edellytykset kokonaisuuden tavoitteellisuuden ohjaukseen. Rahoituksen epäsuhte kunnianhimoisiin tavoitteisiin nähdessä kuitenkin kokonaisuuden tavoitteellisuutta. Esim. AIKO:n seurantaan valitut vaikuttavuusindikaattorit eivät heijasta todellisuutta eivätkä mahdollista kokonaisuuden seurantaan.
Toimenpiteen fokusointi	Toimenpiteen riittävä fokusointi ja rajaaminen edesauttaa vaikuttamis- mahdollisuuksia.	Kasvosopimuksissa tavoitteena on ollut selkeämmin kärkien kehittäminen, kun ERM-toiminnan fokusessa on ollut laajemmin resilienssin kehittäminen. Etenkin ERM-toiminnan osalta tulokset näyttävät sirpaloituneen (liian) pieniksi erillishankkeiksi. Myös osassa kasvosopimuksia olisi vieläkin terävämpi fokusointi mahdollinen.
Kokeiluinstrumentin soveltuvuus	Uusien toimintamallien kokeileminen ja pienimuotoinen testaustoiminnan riskirahoitus ovat olennaisia osia alueiden innovaatioimintaa. Kokeilutoiminta ei kuitenkaan itsessään riitä, kun tavoitteena on vaikuttavien kehittämisprosessien käynnistäminen kaupunkien kilpailukyvyyn tai alueiden resilienssin parantamiseksi.	AIKO:n vahvuutena on nähty sen joustavuus ja nopeiden hankkeiden toteuttaminen pienemmällä riskillä. AIKO:ssa jatkuu kuitenkin edellisten toimenpideohjelmien haasteet, jossa kokeilu- ja testaustoiminnan avulla pyritään ratkomaan isoja kysymyksiä ilman riittävää kytkentää muihin kansallisiin ja alueellisiin rahoitusinstrumentteihin.
Toimijoiden kyvykyys synnyttää tavoiteltua lisäarvoa	Hankeistetun toimenpiteen toteuttamiseen kiinnitetään laajempi joukko eri toimijoita, jotka toimivat eri lähtökohdista ja eri tavoitteisiin nähden. Haasteena on varmistaa, että toimijoilla on aito intressi, vastuu ja kyky saada muutosta aikaiseksi sekä ymmärrys toimenpiteen tavoitteista.	AIKO on onnistunut tavoittamaan oikeita toimijoita, mutta heidän kykynsä luoda pienimuotoisella hanketoiminnalla AIKO:n kunnianhimoisia tavoitteita vastaavaa lisäarvoa on ollut rajallista.
Verkostojen strateginen yhteistyö	Vaikuttavien kehitysprosessien ja innovaatioekosysteemien rakentamiseen tarvitaan strategista yhteistyötä sekä maakunnan ja kaupunkien sisäisissä verkostoissa eri toimijoiden kesken, että joissain tapauksissa myös kansallisissa ja kansainvälisissä verkostoissa.	AIKO:ssa on joitakin hyviä esimerkkejä verkostojen strategisesta yhteistyöstä sekä hanketasolla, että esim. kaupunkiverkostojen rakentamisen osalta. Näitä esimerkkejä hyödyntäen kannattaisi seuraavalla kaudella panostaa voimakkaasti verkostojen strategisen yhteistyön kehittämiseen.
Ekosysteemien rakentaminen	Aluekehityksen instrumentteja pitää kehittää vastaamaan nykyistä elinvoimapolitiikkaa, jossa korostuvat sopimusperustainen yhteistyö sekä kansallisesti ja kansainvälisesti merkittävien ekosysteemien rakentaminen. Tähän tarvitaan eri toimenpiteiden ja rahoitusinstrumenttien parempaa strategista koordinoitua ja verkostojohdantamisen hyviä toimintamalleja ja käytäntöä.	Kokemukset AIKO:sta osoittavat, että sopimusperustainen yhteistyö voi antaa hyvät edellytykset kansallisesti ja kansainvälisesti merkittävien ekosysteemien rahoittamiseksi, jos ohjelmarakenteen sijaan keskitytään yhteisen, hallinnollisesti tehokkaan verkostomaisen toimintamallin kehittämiseen.

5 AIKO-toimenpiteen arviointi

Lukuun on koottu arvioinnin päähavainnot perustuen kirjalliseen aineistoon, haastatteluihin ja työpajaan sekä arviointitiimin sisäiseen analyysityöhön.

5.1 Kasvusopimusmenettelyn arviointi

Tunnistettu tarve kasvusopimuksille

Tavoitetasolla AIKO:n kasvusopimukset ovat vastanneet aitoon tarpeeseen edistää alueiden vahvuuksiin pohjautuvaa rakennemuutosta ja vahvistaa elinkeinoelämän kasvua ja kilpailukykyä keskittymällä muutamiin strategisiin kehittämisen kärkiin. Sopimuksellisen menettelyn tavoitteena on ollut sekä alueiden vahvuuksiin perustuva erikoistuminen ja kilpailukyky että kansallisten politiikkalinjausten toimeenpano. AIKO:n avulla on haluttu tuoda kasvusopimuskäytäntö uudelle tasolle, jolla niihin yhdistyy konkreettinen toiminta valittujen kärkien kehittämiseksi. Nämä kärjet on konkretisoitu kasvusopimusrahoituksen käyttösuunnitelmissa. Käyttösuunnitelmat on synkronisoitu maakuntaohjelman ja maakunnan varautumissuunnitelman sekä kaupunkien kehitysohjelmien kanssa. Korvamerkitty rahoitus kasvusopimusten toteuttamiseen on tuonut sopimuskäytäntöön paremmat mahdollisuudet luoda vaikuttavuutta.

Kasvusopimusten toteutus

Kasvusopimusten valintavaiheessa ministeriöllä on ollut jo tiedossa, että sopimuksia pystytään tekemään vain rajoitettu määrä. Sopimuskaupunkien valintaan on vaikuttanut sekä kaupunkien suunnitelmien valmiusaste ja kyky lähteä edistämään asioita nopeasti että suunnitelmien kansallinen merkittävyys. Sopimusvaiheessa on käyty sopimusneuvotteluja ja sopimukset ovat aiemmista käytännöistä kehittyneet

sisällöllisempään suuntaan, mitä on pidetty yleisesti hyvänä. Kasvusopimuksen solmimisvaihe oli kuitenkin suhteellisen lyhyt, eikä jättänyt aikaa rakentaa kovin moniulotteista sisältöä ja sopimukset ovat edelleen jääneet enemmän aiesopimusten tasolle. Sopimusprosesseihin toivottiin sekä ministeriön että kaupunkien suunnasta enemmän aikaa ja aitoa keskustelua.

Kasvusopimusten sisällöissä sekä niiden käytännön toteutuksessa esiintyy suurta vaihtelevuutta muun muassa valittujen kärkien lukumäärän ja rajauksen suhteen, rahoituksen kohdistamisessa ja toiminnan johtamisessa. Osa sopimuksista on solmittu yksittäisen kaupungin kanssa ja osa kaupunkiseudun kanssa. Pääkaupunkiseudun (ja Lahden) Smart & Clean toiminta on näistä laajin. Toinen hyvä esimerkki on Turun sopimus, jossa sopimusosapuolina ovat olleet kaikki seutukunnan kunnat. Esiin nostettiin ajatus, että tätä toimintatapaa voisi kehittää edelleen ja varmistaa, että kasvusopimusten piiriin pääsisivät luontevasti myös muut kuin suurimmat veturikaupungit.

Toiminnan organisointi on pitkälti ollut kaupungin vastuulla, poikkeuksena pääkaupunkiseutu, jossa Smart & Clean -säätöstä sovittiin erikseen valtion kanssa (tarkempi kuvaus Smart & Clean -säätöstä on liitteessä 4). Sopimuspartnereiksi on kaupungeissa valittu hieman vaihtelevasti joukko toimijoita, joilla on ollut valmius sitoutua sopimuksen tavoitteisiin. Käytännössä tämä joukko on käsittänyt toimijat, jotka ovat lähteneet toteuttamaan sopimuksen käyttösuunnitelmassa listattuja kärkiä. Kasvusopimusten osana ei ole järjestetty erillisiä avoimia hakuja. Kasvusopimuksen toteutusta on tyypillisesti ohjannut sopimuspartnereista koostuva ohjausryhmä. Lisäksi erillishankkeilla on voinut olla omia ohjausryhmiä. Tämä käytäntö on ollut ilmeisen toimiva ja kaupunkien puolelta raportoitiin, että toimijajoukko on suurimmalta osin ollut hyvin tietoinen kasvusopimuksen tavoitteista (vaikka joitakin poikkeuksia on esiintynyt).

Kasvusopimusten sisällöt ovat pitkälti tulleet suoraan kaupungeilta ja linkit kaupunkiseutujen strategioihin ja kehitysohjelmiin ovatkin melko selkeät. Myös maankuntaohjelmat on huomioitu melko hyvin, vaikka maakuntien liittojen osallistuminen sopimusneuvotteluihin on ollut melko vaihtelevaa. Sen sijaan yhteys hallitusohjelman kärkihankkeisiin sekä kansallisen rahoituksen prioriteetteihin ei ole yhtä selkeästi todennettavissa. Valtion taholta tulleita läpileikkaavia teemoja (innovatiiviset julkiset hankinnat, maahanmuuttajien työllistäminen ja hiilineutraalius) on osittain pidetty keinotekoisina ja päälle liimattuina. Parhaiten nämä tavoitteet ovat

toteutuneet sellaisilla kaupunkiseuduilla, joissa samat tavoitteet ovat olleet selkeästi myös kaupungin omissa strategioissa.

Kaupunkien suunnasta on toisaalta todettu hyväksi, että aiheet kumpuavat kaupunkien omista strategioista. Toisaalta valtion puolelta sopimus pohjainen yhteistyö parhaimmillaan tarkoittaisi, että kansalliset tavoitteet huomioidaan paremmin jo sopimusvaiheessa. Arvioitavalla sopimuskaudella kaupunkien puolelta on koettu, että esim. jotkut läpileikkaavat teemat sekä raportoinnin kriteerit ovat tulleet hieman yllätyksenä ja sen jälkeen kun pääpiirteistä oli jo sovittu. Myös maakuntien liittojen puolelta on osoitettu kiinnostusta olla tiiviimmin mukana kun asioista sovi-taan, jotta niitä voi huomioida alueen muussa kehityksessä. Kaikki osapuolet yhtyi-vät siihen, että kaikista tavoitteista ja kriteereistä olisi hyvä sopia heti neuvottelujen yhteydessä, eikä uusia vaatimuksia tai rahan käytön kriteerejä saisi enää sen jälkeen tulla.

Rahoitusmuotona kasvusopimus on koettu joustavana ja se on soveltunut erityi-sesti kokeilu- ja kehitystarpeiden edistämiseen ja näin täydentänyt muuta rahoi-tusta. Kasvusopimusrahoituksen käyttötarkoitusta ei valtion puolelta tiukasti mää-ritelty ja sääntöjen laatiminen on jäänyt kaupungin vastuulle. Käytössä löytyykin vaihtelevuutta ja jonkin verran erilaisia käytänteitä, jopa jonkin verran epäselvyyttä siitä, mihin rahoitusta saa ja pitää käyttää.

Kärkien kehitys on ohjannut kasvusopimusrahoitusta melko hyvin, erityisesti kau-pungeissa, joissa kärjet ovat olleet selkeät ja määrältään suhteellisen harvat. Kas-vusopimukset on koettu paremmin fokuoituneena ja koordinoituna toimintana kuin ERM-rahoitus, jonka luonne on ollut vähemmän sidottu tiettyihin tavoitteisiin. Kasvusopimusrahalla on pystytty käynnistämään myös suurempia kehityskokonai-suuksia. Samasta syystä kasvusopimukset on koettu vielä joustavampaan ERM-rahoitukseen verrattuna hieman vähemmän innovatiivisena.

Toiminnan kohdentamisessa näkyikin selkeää tasapainottelua sen kanssa, että pie-nellä rahoituksella on parhaat vaikuttavuusmahdollisuudet, jos se kohdennetaan tarkoin – samalla kun rahoituksen suurin lisäarvo on nähty nimenomaan sen jous-tavuudessa ja mahdollisuudessa reagoida nopeasti nouseviin tarpeisiin. Vaikka näi-den seikkojen välillä ei tarvitsisi olla ristiriitaa, kaupungeilla on ollut selkeästi eri lä-hestymistapoja siihen, miten monta kärkeä ja niihin sisältyvää hankekokonaisuutta lähdetään edistämään. On vaikea antaa yksiselitteistä vastausta siihen, mikä tässä

olisi paras käytäntö ja kaupungit ovat itse korostaneet erilaisuuttaan ja arvostaneet sitä, että AIKO:ssa on tilaa tehdä erilaisia valintoja. Samalla on myös jonkin verran haikailtu selkeämpää kaupunkien verkostoa, jossa ehkä myös toiminnan fokusointi olisi helpompaa.

Hanketoiminnasta raportoidaan paljon positiivisia tuloksia ja kaupungeissa on todettu kasvusopimukseen liittyvää kehitystä. Suuri osa toiminnasta jatkuu kaupunkien mukaan myös tavalla tai toisella, koska tehty toiminta on kiinnittynyt hyvin kaupungin muuhun toimintaan ja kehitykseen. Rahoituksen lyhytjänteisyys ja hankkeistunut luonne on kuitenkin koettu tässäkin haasteena ja pitkäjänteisen kehityksen esteenä. Tässä arvioinnissa ei (vielä) löytynyt evidenssiä, että kasvusopimusten hankkeita toteuttavissa julkisissa organisaatioissa (etenkin niillä alueilla joilla toteutuksesta vastaavat lukuisat tahot) olisi toimintatavat organisaatiossa muuttaneet kokeilumyönteisemmäksi. Tämän asian selvittäminen vaatisi erilliselitystä ja pidemmän aikavälin seuranta.

Toiminnan pidemmän aikavälin vaikutuksista on ollut haasteellista kerätä tietoa ainakaan käytössä olevien indikaattorien osalta. Raportointi on teettänyt paljon lisätyötä, eikä ole tuottanut käyttökelpoisia tuloksia. Indikaattoreihin olisikin kaivattu enemmän yhteiseen tekemiseen ja yhteistyökuvioiden synnyttämiseen ja juurtumiseen liittyvää seuranta. Eri yhteistyörakenteita ja jatkohankkeita on haastattelujen perusteella syntynyt enemmän kuin mitä TEM:lle annetuista kirjallisista raporteista saa irti. Indikaattoreiden haaste onkin tunnustettu sekä valtion, rahoittajan että toimijoiden puolella.

Kasvusopimusinstrumentti kasvun ja kilpailukyvyn kehittämisen välineenä

Sekä kaupunkien että maakuntien suunnasta on raportoitu lähinnä positiivisia kokemuksia nykyisistä kasvusopimuksista. AIKO:n osana toteutettujen kasvusopimusten kohdalla on todettu positiivisena se, että ne ovat perustuneet suoraan kaupunkien omiin käyttösuunnitelmiin ja että sopimuksellisuuteen on linkitetty suora korvamerkitty rahoitus. Kasvusopimusten onnistuneisuuteen ovat vaikuttaneet mm. kärkien kohdistuminen, toteuttajatahon johtajuus ja toteuttajien sitouttaminen tavoitteisiin, yhteiseen toteutukseen ja seurantaan.

Aitoon sopimukselliseen yhteistyöhön nykyisistä kasvusopimuksista on kuitenkin vielä matkaa. Sekä valtion että kaupunkien ja maakuntien puolelta olisi suotavaa,

että sopimukset oikeasti huomioisivat myös kansallisia tavoitteita, joita niillä tavoitellaan ja että sopimusten toteuttaminen ja seuranta olisi rakentunut paremman tiedonvaihdon ympärille.

Maakunnat ja kaupunkiseudut ovat raportoineet sopimuksista syntyneitä lisäarvoa ja yleisesti kasvusopimukset on koettu hyödyllisinä. Hyöty ja lisäarvo vaihtelee kuitenkin merkittävästi maakunnittain. Yhteistyötä valtion ja kaupunkien välillä on tehty erityisesti sopimusten haku- ja solmimisvaiheessa, johon on kiinnitetty laaja joukko toimijoita ja käyty läpi perusteellinen prosessi. Sopimusten toteuttamisvaiheessa, etenkin viime vuoden ajalta, yhteistyö on jäänyt vähäiseksi. Tämä on AIKO-kauden aikana rajoittanut sopimuksellisen yhteistyön lisäarvoa, jossa tavoitteena on myös ollut jatkuvuus ja yhteistyön syventäminen.

Vaikka sopimusneuvotteluista on ollut lähinnä positiivista sanottavaa, tahot ovat yhtä mieltä siitä, että niihin ei pystytty varaamaan tarpeeksi aikaa eikä paneutumaan sopimussisältöihin tarpeeksi. Yhteisymmärrystä ei syntynyt kaikista ”ylhäältä annetuista” tavoitteista ja kansalliset läpileikkaavat teemat eivät toteutuneet sopimuksissa kovin hyvin (poikkeuksena se, jos nämä teemat sattuivat olemaan vahvasti läsnä myös kaupungin omissa kärjissä). Jatkossa, jos läpileikkaavia teemoja määritellään, olisi hyvä määritellä näille myös selkeä toteutumissuunnitelma.

Yhteistyö on kasvusopimusten osalta toiminut paremmin kuin ERM-rahoituksessa, jonka luonne ei myöskään vaatinut samalla tavalla koordinoitua toimintaa. Sopimuksellinen yhteistyö voisi kuitenkin toimia paljon paremmin. Kaupunkien sekä maakuntien puolelta on vahvasti toivottu, että valtio (ja tässä nimenomaan ministeriöt yhteistyössä) olisivat enemmän läsnä ja vuorovaikutuksessa siinä, mitä sopimuskauden aikana tapahtuu maakuntien ja kaupunkien kehityksessä.

Kasvusopimusten parissa toteutunut toiminta on ollut myös paremmin fokuoitua ja hankkeet ovat olleet enemmän pidempikestoiseen kehittämiseen suuntautuneita verrattuna ERM-toimiin, jossa monesti on ratkottu yksittäisiä haasteita. Lyhyt toteutusaika on kuitenkin rajoittanut mahdollisuuksia edistää isoja kehityskokonaisuuksia AIKO:n avulla. Kasvusopimukset AIKO:n osana toteutettuna on useimmiten tahoissa koettu askeleena oikeaan suuntaan. Jatkon vaikuttavuuden kannalta kärkiä olisi fokuoitava vielä enemmän ja muut tarpeet tulisi rahoittaa muilla instrumenteilla, jotta tavoitteellisuus ei vesittyisi.

Jatkoa varten olisi määriteltävä tarkemmin mitä sopimuksellinen yhteistyö tarkoittaa (etenkin toimijoiden vuorovaikutus toiminnan toteutuksessa, kehityksessä ja seurannassa) ja millaista verkostojohtamista tarvitaan sopimusten toteutukseen. Sopimuksellisen yhteistyön sisällöt ja muodot on tarkennettava ja mietittävä, miten sopimukset linkitetään muuhun alueelliseen ja kansalliseen politiikkaan ja rahoitukseen. Esim. kaupunkialueille syntyneiden alueellisten osaamiskeskittymien ja ekosysteemien kansalliseen ja kansainväliseen verkottumiseen on panostettava, jotta saavutetaan hallituksen tavoitteita. Samalla joustavuus on tärkeä säilyttää ja edelleen parantaa mahdollisuuksia reagoida, kun sopimuskauden aikana nousee uusia tarpeita ja kehityssuuntia ja avauksia. Kaupunkien väliselle yhteistyölle ei kasvusopimukseen rakennettu erityisiä kannusteita. Jos kaupunkien väliseen yhteistyöhön halutaan panostaa, sille pitää olla selkeitä kannusteita, mutta myös selkeyttä siihen, mitä yhteistyöllä tavoitellaan.

Sopimus pohjainen yhteistyö on todettu hyvänä tapana tukea myös kasvukäytävien ja kaupunkiverkoston toimintaa. Vyöhykkeiden ja verkoston toimijoita on kuultu laajemmin kuluvana vuonna tehdyissä erillisarvioinneissa.¹⁵ Suomen Kasvukäytävän arvioinnissa todetaan, että sopimukseen pohjautuva toimintamalli on osoittautunut toimivaksi, koska se tuo organisaatioita yhteen vahvistamaan verkoston strategisuutta ja että tähän kannattaa jatkossa panostaa enemmän kuin verkoston hanketoimintaan. Myös Uudenmaan liiton Kasvukäytävähankkeiden arvioinnissa todetaan, että erillishankkeiden sijaan olisi keskityttävä enemmän verkoston strategisten tavoitteiden ja toiminnan tulosten jalkauttamiseen yhteistyössä toteuttajatahojen, maakunnan liiton ja valtion välillä, mikä puoltaa sopimus pohjaisen yhteistyön tarpeellisuutta.

Vaikuttavuustavoitteisiin tarvitaan parempi indikaattorisetti, jolla pystytään oikeasti mittaamaan sopimuskaudella toteutuneita tuloksia ja näiden sekä rahoituskauden jälkeen jatkuneen seurannan kautta luomaan koottu kuva toiminnan odotetuista kokonaisvaikutuksista pidemmällä tähtäimellä. Indikaattoreiden olisi hyvä pystyä osoittamaan, miten kaupungin tila muuttuu ja mitä saadaan aikaan esim. verkoston kehittämisen osalta.

15 Holstila ym. 2019 ja Lampikoski ym 2019.

Eniten rahoitukseen kaivattiin selkeästi pitkäjänteisempää otetta. Vaikka on selvää, että rahoitukset seuraavat hallituskausia, pitäisi olla mahdollista ylläpitää jotain pidemmän aikavälin keskustelua sekä välttää sitä, että sama rahoitus rakennetaan ja brändätään joka hallituskaudella uusiksi.

5.2 Ennakoidun rakennemuutoksen (ERM) -toimien arviointi

Tunnistettu tarve ERM-toimille

ERM-toimilla on ollut selkeä tavoite korvata äkillisen rakennemuutoksen harkinnanvaraista rahoitusta suunnitelmallisemmalla kaikille maakunnille jaettavalla rahoituksella. ERM-rahoituksen tavoite mahdollistaa alueiden tarpeista kumpuavaa kehitys- ja kokeilutoimintaa on vastannut monessa aiemmassa selvityksessä tunnistettuun tarpeeseen. Valmisteluvaihe, jossa nojattiin alueiden itse määrittelemiin vahvuuksiin ja riskeihin, voidaan arvioida onnistuneeksi ja AIKO:n tavoitteiden mukaiseksi.

Rahoituksen saamiseksi laaditut varautumissuunnitelmat nojaavat tukevasti maakuntaohjelmiin sekä maakuntien älykkään erikoistumisen strategioihin. Suunnitelmien fokuosoinnissa ERM-toimien kytköstä alueen kaupunkikeskuksen kehitys-ohjelmiin tai kasvusopimukseen on käsitelty vaihtelevasti. Joissakin maakunnissa kasvusopimus ja ERM on selkeästi ymmärretty osaksi samaa kokonaisuutta, kun toisissa nämä on pidetty erillisinä instrumentteina (riippuen paljon siitä, miten paljon maakuntaa on osallistettu kasvusopimuksen laatimiseen). Maakuntasuunnitelmien yhteydet hallitusohjelmaan ja valtakunnalliseen aluekehittämiseen eivät aineistossa nousseet selkeästi esille. Erillisen varautumissuunnitelman lisäarvoa on epäilty maakuntien suunnalta. Käytännössä suunnitelma on lähinnä toiminut rahoitushakemuksena eikä sinänsä ole tuonut uusia ulottuvuuksia maakunnan kehittämiseen, mutta se on kuitenkin toiminut hyvänä yhteenvedona maakunnan tärkeistä kehitysaiheista.

ERM-toimien toteutus

ERM-toimintaa on hallinnoinut maakunnan liitto, jolla on ollut vastuu tarkemmin määritellä rahoituksen käyttötarkoitusta ja kriteerejä sekä järjestää hakuja.

Maakuntien käytännöt ovat tässä vaihdelleet sekä hakukriteerien, käytäntöjen että rahoitettavien hankkeiden määrään ja koon suhteen.

Avointen hakujen kautta jaettavalla ERM-rahoituksella on vaihtelevin keinoin tuettu maakuntaohjelman toteuttamista. Kauden alussa ERM-toiminta lähti uutena toimintana liikkeelle hitaasti ja alussa on ollut jonkin verran epäselvää, mitä valtio tavoittelee rahoituksella ja miten sitä pitäisi käyttää. Vielä vuoden 2017 lopussa toimintaa oli saatu käynnistettyä vain vähän ja suurin osa toiminnasta on toteutunut vasta vuosina 2018–19. Aktiivisuus on kohonnut kauden loppupuolta kohti, mikä kertoo siitä, että rahoituksen tunnettuus hakijajoukossa on vasta nyt kohoamassa hyvälle tasolle.

ERM-hankkeiden suuntautumisessa on nojattu alueen varautumissuunnitelmaan ja maakunnat ovat laatineet hakuohjeet ja kriteerit tästä näkökulmasta. Toisaalta maakuntien näkemys on, että suuntautuminen olisi hyvin voitu toteuttaa myös ilman erillistä varautumisasiakirjaa, koska maakunnan haasteet ovat yleisesti hyvin tiedossa. ERM-rahoituksessa ei ole koettu erityistä tarvetta yrittää fokusoida hankkeita tarkkaan tietyille alueille, koska rahoitusta ei ole koettu ”ohjelmallisena” vaan enemmän maakuntien vapaasti käytettävissä olevana työkaluna. ERM-toiminnalla onkin tyypillisesti pyritty ratkomaan akuutimpia haasteita kuin esimerkiksi kasvusopimuksilla ja sitä on myönnetty ilman erityistä kilpailullisuutta niille hankkeille, jotka ovat täyttäneet tietyt vaatimuksia. Varsinaisia hakuajoja on perusteltu lähinnä sillä, että se auttaa nostamaan rahoituksen tunnettuutta hakijajoukossa sekä varmistamaan hakijoiden yhdenvertaista kohtelua.

Hankkeet ovat raportoineet tuloksistaan maakunnan liitolle hankkeen päätteeksi. Ainakin joissakin maakunnissa on myös järjestetty hanketapaamisia tiedonvaihdon, oppimisen ja uusien yhteistyökuvioiden edistämiseksi. Hankkeiden tuloksista on raportoitu eteenpäin TEM:lle. Jotkut maakunnat ovat hanketietojen koonnissa pyrkineet suhteuttamaan hankeraportointien tuloksia (esim. hankkeista raportoitavia arvioituja indikaattoreita) kokonaisuuteen. Muuta seuranta- tai arviointitoimintaa ei ole maakuntien puolelta nostettu esille.

TEM:n kehittämä sinänsä hyvään tavoitteeseen pyrkivä resilienssityökalu ei ole päättynyt aktiiviseen käyttöön. Työkalu muistetaan AIKO:n alkuvaiheista, mutta syystä tai toisesta sen käyttö ei ole juurtunut eikä sitä ole koettu kovin relevanttina tai tarpeellisenä. Myöskään kokeilujen viemisen kokeilunpaikka.fi -alustalle ei ole koettu

tuovan lisäarvoa. Hanketoteuttajille on rutiininomaisesti viestitty, että hankkeet on rekisteröitävä alustalle, mutta toimintaa ei ole erityisesti seurattu, eikä alusta ole ollut maakunnissa (ainakaan maakuntien liiton tasolla) aktiivikäytössä.

Käynnistetyistä hankkeista noin 10% raportoi maakuntien välisestä yhteistyöstä. Myös kansainvälistä yhteistyötä on tehty osassa hankkeita. Joissakin maakunnissa on painotettu etenkin kansainvälisen yhteistyön tärkeyttä enemmän kuin muissa. Maakuntien välistä yhteistyötä ei ole erityisesti korostettu missään vaan siihen on suhtauduttu hankekohtaisesti. Ei ole myöskään yhteistä ymmärrystä siitä, onko maakuntien välistä yhteistyötä ERM-toiminnassa tarpeen erikseen korostaa.

Toiminnassa haasteellisimpana on koettu ERM-rahoituksen pienuus suhteessa sen tavoitteisiin. Monesta maakunnasta raportoidaan, että toiminnan ylätasoinen tavoitteisiin nähden instrumentti on liian pieni ja merkityksetön. Etenkin tapauksissa, joissa suunnitelman fokus on käsittänyt monta laajaa teemaa, pirstaleisuus näkyy selvästi toteutuksessa (esim. hankkeiden määrässä ja koossa) ja heikentää toiminnan mahdollista vaikuttavuutta.

Etenkin toiminnan vaikuttavuusindikaattorit (uudet työpaikat ja yritykset) on koettu haastavana. Hankkeiden puolelta on koettu epärealistisena raportoida tämän tyyppisiä vaikutuksia lyhytkestoisista kokeiluhankkeista ja maakunnilla ei ole ollut käytössä työkaluja joilla tällaisia vaikutuksia pystyisi AIKO-toiminnasta johtamaan. Myös ERM-toiminnassa käytetty terminologia, erityisesti kansainvälisesti merkittävien referenssikohteiden tai käynnistettyjen kehitysprossien määritelmät, on tullut osittain eri tavoin, mikä on vaikeuttanut yhteisymmärryksen syntyä ERM-tavoitteista.

ERM-toiminnalla nähdään kuitenkin kohtuullisen hyviä mahdollisuuksia vaikuttaa pidemmällä aikavälillä myös laajempien kehittämishankkeiden käynnistämiseen. Monella hankkeella nähdään jonkinlaista jatkokehitystä, eikä koeta, että toiminta olisi jäänyt irralliseksi maakunnan muusta kehittämistoiminnasta. Rahoitus on kuitenkin ollut pientä ja sirpaleista ja kovin merkittäviä tai uusia avauksia sillä ei ole pystytty tekemään. Rahoitus nähdäänkin enemmän muuta toimintaa täydentävänä, pienenä ja joustavana rahoitusmuotona, jonka käyttötarkoitusta voi muokata vapaammin kuin esim. rakennerahastorahojen.

ERM-toimet alueiden resilienssin kehittämisen välineenä

ERM -rahoitus on yleisesti koettu tervetulleena työkaluna. Ennakoinnin rooli aluekehityksessä on ERM:n myötä vahvistunut. Rahoituksen vahvuutena on myös koettu innovatiivisuus, joustavuus ja nopean reagoinnin salliminen. Rahoitus soveltuu hyvin konkreettisiin kokeiluihin, joihin esim. rakennerahastovarot ovat monesti turhan raskas väline. Maakuntien näkökulmasta AIKO on alkuviihastyksen jälkeen tarjonnut hyvin toimivaa kokeilujen ja toimintamallien rahoittamista, ja se konkretisoi hallitusohjelman ja aluekehittämispäätöksen tavoitteita alueiden omista vahvuuksista ja tarpeista lähtevälle toiminnalle sekä kokeilutoiminnan tukemiselle.

ERM-toiminnan haasteet liittyvät etenkin suuriin alkuodotuksiin ja tavoitteiden kunnianhimoon tai tarkemmin näiden epäsuhteeseen toteutuneeseen rahoitusmäärään nähden. On myös kyseenalaista voiko ylipäänsä hankkeistetulla ohjelmatoiminnalla (määrätyillä tai jatkuvalla haulla) vastata niihin vaikuttavuustavoitteisiin, joita ERM:lle oli asetettu. ERM-toiminnalla on harvoin suoria vaikutuksia elinkeinon uudistumiseen, kasvuun ja kansainvälistymiseen tai työllisyyteen ja yritystoimintaan. Jotta näitä välillisiä vaikutuksia olisi mahdollista todentaa, olisi tärkeä operationalisoida tavoitteet instrumentin tasolle sopiviksi tulostavoitteiksi. Maakunnat ovat kuitenkin arvostaneet ERM-rahoitusta muuta rahoitusta täydentävänä ja selkeästi kokeilutoimintaan suunnattuna, joustavana rahana. Tällaisena rahoituksena se on ainutlaatuinen ja täyttää selkeästi paikkansa aluekehityksessä.

AIKO-kauden lyhyt aika vaikuttaa mahdollisuuksiin arvioida ERM-toiminnan vaikuttavuutta tarkemmin. Maakuntien kehittämistyön jatkuvuuden kannalta olisikin suotavaa, ettei rahoituksen keinoja uusittaisi näin usein. Uuden toimintatavan käyttöönotto näyttäisi vievän noin vuoden verran aikaa eivätkä rahoitusinstrumentit ehdi kolmessa vuodessa juurtua toimijakentällä. Näyttää siltä, että ERM-rahoituksen tunnettuus hakijoiden joukossa on vasta hiljattain noussut hyvälle tasolle. Tässä ajassa ei ole myöskään ehditty kovin systemaattisesti ottaa oppia käynnistyneistä kokeiluista ja moni kehittämisprosessi on varmasti kesken. Myös ERM-toimet vaativat sitoutunutta toteuttajajoukkoa sekä toiminnan kokonaisvaltaista koordinoitua, jotta erilaiset rahoitetut osiot pystyvät hyötymään toisistaan ja jotta kokeilutoiminnan tulokset voidaan viedä eteenpäin.

On selkeästi ollut haastavaa tunnistaa ERM-rahoituksen vaikutuksia uusien (pysyvien) toimintamallien syntyyn. Rahoituskausi on lyhyt, ja kun monet asiat vaikuttavat yhtä aikaa aluekehitykseen, on vaikea määritellä mikä osa kunniaa kuuluu

pienelle ERM-rahalle. Kokeilutoiminnalle on kuitenkin tunnistettu selkeä tarve ja arvioinnissa löytyy esimerkkejä tavoista, joilla AIKO:n kaltainen rahoitusinstrumentti vaikuttaa toimintamallien syntymiseen. Näitä ovat:

- Tiedon synnyttäminen suurempien kehitysprosessien käynnistämiseksi
- Eri tahojen yhteistyökokemuksen syventäminen
- Uusien menetelmien ja työkalujen testaaminen pienemmällä riskillä
- Uusiin tarpeisiin nopea vastaaminen

Osa kokeilutoiminnasta ja käynnistetyistä kehitysproesseista myös jatkuu maakunnan kehittämistoiminnassa ja on raportoitu, että jotkut ERM-hankkeet ovat johtaneet isompien kehityshankkeiden käynnistämiseen. Tämän perusteella voi todeta, että ERM-toiminta on omalta osaltaan edistänyt alueiden muutosjoustavuutta, vaikka sen roolia kokonaiskehityksessä on vaikea määritellä. Maakuntien palautteen mukaan AIKO:lla on ollut rahoituksen pienuuteen verrattuna yllättävän suurta vaikutusta, koska se on kannustanut maakuntia kokeilutoimintaan ja edistänyt hankehakujen kautta eri toimijoiden keskustelua ja yhteistyön syntymistä.

Vaikuttavuuden parantamisen kannalta olisi syytä kehittää ERM-rahoitusta niin, että rohkeammin rajataan niitä kärkiä, joita pyritään seuraavalla kaudella edistämään. Parhaiten ERM-toiminta näyttää onnistuneen siellä, missä se on selkeästi kytketty maakunnan strategiaan kärkiin. Toisaalta silloin rahoituksesta on riski kadota sen paljon arvostettu joustavuus.

Jos alueiden kehitystyössä toivotaan jatkossa enemmän kansallista ja kansainvälistä yhteistyötä, tälle olisi myös hyvä miettiä selkeät kannusteet rahoituskriteereihin. Muuten yhteistyö jää jatkossakin hankekohtaisen harkinnan tasolle.

6 Sopimus pohjaisen yhteistyön kehittäminen

AIKO-toimenpiteen arviointi on ollut luonteeltaan kehittävä ja yhteisen kehittämisen kohteeksi nostettiin erityisesti sopimuksellinen yhteistyö. Sopimuksellinen yhteistyö on tässä yhteydessä määritelty laveasti siten että **sopimuksellinen yhteistyö kattaa kaiken yhdessä sovitun eli kumppanuuteen perustuvan kehittämisen**. Arviointityön aikana koottiin osana haastatteluja ja järjestetyssä virtuaali-työpajassa maakuntien, kaupunkien ja verkostohankkeiden edustajien näkemyksiä siitä, millaista onnistunut sopimus pohjainen yhteistyö on. Yhteistyön kehittämistä käsiteltiin erityisesti 6.11.2019 järjestetyssä työpajassa, johon osallistui 27 maakuntien ja kaupunkien edustajaa virtuaalisesti kirjoittaen palautetta toiminnan kehittämiseksi. Koska maakunnat ovat olleet työssä vahvasti edustettuna, on sopimus pohjaista yhteistyötä kuvattu tässä luvussa pääasiassa maakuntien näkökulmasta. Tämän lukuun on koottu kerätyt näkemykset koskien onnistunutta sopimus pohjaista kumppanuutta, onnistumisen mittareita ja verkostojohtamista.

Onnistunut sopimus pohjainen kumppanuus ja sen mittaaminen

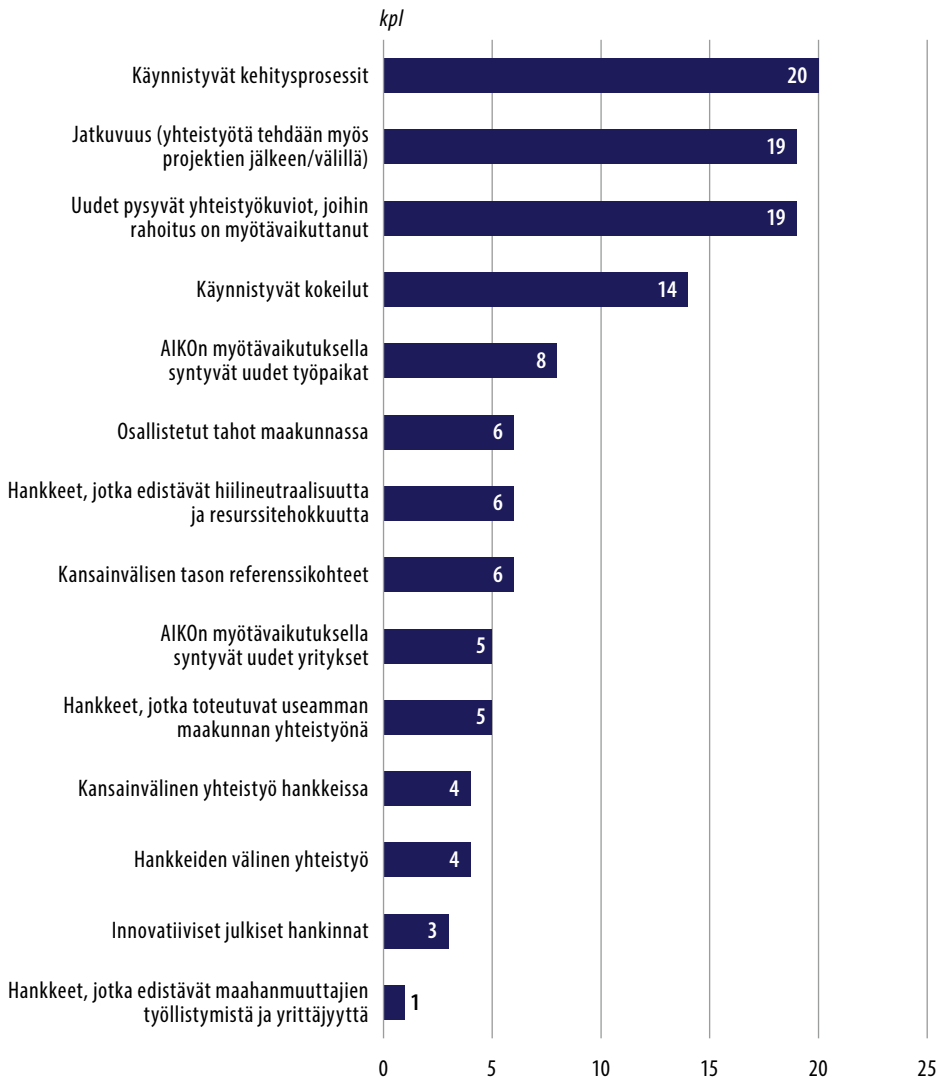
Sopimuksellinen yhteistyö on koettu onnistuneeksi silloin, kun yhteistyölle on aito tarve ja siitä on hyötyä kaikille mukana oleville sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Tärkeitä elementtejä onnistumiselle on, että kumppaneilla on selkeä käsitys yhteisistä tavoitteista ja kumppaneiden välille on rakennettu yhteinen tahtotila. Onnistunut kumppanuus perustuu avoimuuteen ja luottamukseen. Osapuolten vastuuhenkilöiden tulee olla sitoutuneita tekemiseen ja osapuolet sitoutuvat toimillaan tavoitteiden toimeenpanoon. Yhteinen aito tarve ja tavoite ei välttämättä vaadi kirjallista sopimusta, mutta yhteistyön rakentamiseksi ja ohjaamiseksi tulee olla olemassa selkeä toimintasuunnitelma. Yksi onnistuneen sopimuksellisen yhteistyön tulos voi olla tilanne, jossa kumppanit ovat toistensa osaamista ja resursseja yhdistämällä

pystyneet toteuttamaan yhteisen vision, jota kukaan ei olisi yksin pystynyt saamaan aikaan.

Arvioinnin työpajassa tärkeinä onnistumisen mittareina kumppanuuksissa¹⁶ pidettiin toisaalta käynnistyvien kehitysprosessien ja kokeilujen lukumäärää ja toisaalta yhteistyösuhteiden pysyvyyttä ja jatkuvuutta. Käynnistyvien kehitysprosessien ja kokeilujen lukumäärä kertoo kumppanuuden kyvystä luoda uusia alkuja ja siitä, että toiminta etenee ja tuottaa konkreettisia tuloksia. Haasteena monien eri tahojen yhteistyössä on hitaus, ja käynnistyvän toiminnan mittarointi osaltaan edesauttaa toiminnan nopeuttamista ja ketteryuden lisäämistä. Yhteistyösuhteiden pysyvyys ja jatkuvuus taas kertoo siitä, että yhteistyötä tehdään myös silloin, kun ei ole yhteistä hanketta käynnissä eli yhteistyö jatkuu hankkeen päättymisen jälkeenkin. Tärkeänä pidettiin myös uusien pysyvien yhteistyökuvioiden luomista tai jo olemassa olleiden yhteistyösuhteiden jatkumista ja hyödyntämistä.

16 Kultakin osallistujalta kysyttiin näkemystä tärkeimmistä onnistumisen mittareista kumppanuuksissa monivalintatehtävänä, jossa voi valita useita vaihtoehtoja.

Mitkä ovat tärkeimmät kumppanuuden onnistumisen mittarit?



Valintojen lkm (kukin vastaaja sai valita niin monta kuin halusi, osallistujia 27 kpl)

Kuva 7. Kumppanuuden onnistumisen mittareita

Verkostojohtaminen

Kehittämistyötä tehdään erilaisissa verkostoissa. Kuluneella AIKO-kaudella ERM-hankkeet ja kaupunkien kasvusopimukset ovat muodostaneet erilaisia

verkostoja maakunnittain, kaupunkien välillä ja verkostohankkeissa. On myös huomattava verkostot esimerkiksi yhden kaupungin eri toimijoiden välillä sekä se, että useimmat verkostot perustuvat pitkäaikaisiin jo olemassa olleisiin yhteistyösuhteisiin.

Verkostot eroavat edellä kuvatusta sopimuksellisesta kumppanuudesta siinä, että kyseessä ovat joustavat rakenteet, joissa toimijoiden väliset suhteet perustuvat luottamukseen ja sitoutumiseen, mutta kukin toimija on lähtökohtaisesti autonominen. Verkostot myös muuttuvat jatkuvasti ja joustavat. Esimerkiksi kasvusopimusten määrittelyjen kumppanuuksien puitteissa voi toimia monia erilaisia verkostoja.

Verkostojohtamisella viitataan toimenpiteisiin, joilla edistetään verkoston toimivuutta. Toimivuutta voidaan edistää ainakin kahdella tasolla: 1) muuttamalla verkoston rakenteita eli toimijajoukkoa, pelisääntöjä ja toimijoiden välisiä suhteita ja 2) toimenpiteillä olemassa olevien rakenteiden puitteissa eli esimerkiksi panostamalla sosiaalisten suhteiden toimivuuteen ja luottamuksen kasvattamiseen.¹⁷

Kumppanuuksien ylläpitoon ja johtamiseen tarvitaan verkostojohtamisen kyvykkyyksiä. Virtuaalityöpajaa varten oli aiemman materiaalin perusteella tunnistettu seuraavat verkostojohtamisen tehtäväkokonaisuudet, jotka erityisesti voisivat olla maakuntien tehtävänä:

- Yhteinen kokonaiskuva – strategian /vision luominen ja siihen sitouttaminen
- Yhteinen toimintaohjelma ja sen seuranta
- Toimijajoukon ylläpito – toimijoiden tunteminen, yhteyksien luominen, pelisäännöt
- Rahoituksen hankkiminen ja hankekoordinaatio
- Kansainvälinen toiminta

Virtuaalityöpajan osallistajat pitivät tärkeimpinä maakuntien verkostojohtamisen tehtävinä yhteisen strategian ja vision luomista sekä siihen sitouttamista.¹⁸ Myös

17 Järvensivu ym: Verkostojohtamisen opas: Verkostotyöskentely sosiaali- ja terveysalalla

18 Osallistajat priorisoivat verkostojohtamisen tehtäviä monivalintana, joista pystyi valitsemaan enintään kolme tärkeintä.

toimijajoukon ylläpito sekä yhteinen rahoituksen hankkiminen ja hankekoordinaatio olivat aiheita, jotka herättivät keskustelua. Kansainvälisen toiminnan osalta nostettiin esiin, että se koskee läpileikkaavasti kaikkia toimintoja ja sitä ei tulisi tarkastella erillisenä tehtävänä, vaan integroida mukaan muihin verkostojohtamisen tehtäviin.

Kutakin priorisoitua verkostojohtamisen tehtävää käsiteltiin kahden kysymyksen avulla: 1) mitä valtion kannusteita tarvitaan ja 2) mitä maakuntien välistä yhteistyötä tarvitaan. Näihin kysymyksiin saadut keskeisimmät havainnot virtuaalipajasta on koottu taulukkoon 4. Yleisesti keskustelussa korostettiin aktiivista ja rakentavaa vuoropuhelua maakuntien sisällä, välillä ja valtion kanssa, jotta kaikilla osapuolilla on riittävän hyvä tilannekuva ja konkreettinen tekeminen olisi aidosta tarpeesta nousevaa. Erityisesti korostettiin sitä, että kunkin alueen ja toimijoiden omien strategioiden tulee olla toiminnan lähtökohtana.

Taulukko 4. Hyvän verkostojohtamisen edellytykset

Verkostojohtamisen tehtäväkokonaisuus	Mitä valtion kannusteita tarvitaan?	Mitä maakuntien välistä yhteistyötä tarvitaan?
Yhteinen kokonaiskuva – strategian/vision luominen ja siihen sitouttaminen	<ul style="list-style-type: none"> • Maakuntien omat strategiat ovat määrävänä, mutta valtiolta on hyvä tulla yleiset strategian linjaukset ja kokonaiskuva. Valtion ja maakuntien kesken tulisi olla yhteinen tilannekuva maakunnan tilasta ja jatkuva keskusteluyhteys. • Aluekehittämisspätös tulee olemaan tärkeä ohjaavana strategia-asiakirjana: linjaukset yhteisistä painopisteistä ja tulevista prosesseista. • Ministeriöiden sitoutuminen maakuntaohjelmien ja -strategioiden ja niissä asetettujen tavoitteiden tukemiseen (raha, toiminnallinen ja henkinen tuki). Yhteistä keskustelua tarvitaan myös toteutusvaiheessa. • Kansallinen yhteistyö ennakoinnissa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ennakointiyhteistyötä • Avoin strategista keskustelua ja tiedon jakamista • Yhteisten teemojen tunnistaminen, yhdessä miettiminen mikä on tärkeää kullekin ja ketkä tekevät yhdessä mitään.
Toimijajoukon ylläpito – toimijoiden tunteminen, yhteyksien luominen, pelisäännöt	<ul style="list-style-type: none"> • Henkistä tultukea ja hyvää tahtoa yhteisten asioiden edistämiseen. Aktiivista rakentavaa vuoropuhelua. • Kansallisia foorumeita temaattisesti sekä tiedonjakoa • Rahoitusta maakuntien väliseen yhteistyöhön eli mahdollistetaan maakuntien välinen yhteistyö ja toimijajoukon rakentuminen • Yhteisten hyvien toimintamallien ylläpito. Tavoite ei ole kansallisesti pakottaa yhteen toimintamalliin, mutta hyviä käytäntöjä on tunnistettava, jaettava ja jatkettava. 	<ul style="list-style-type: none"> • Maakuntien väliseen yhteistyöhön ei kannata väkisin painostaa – toimijoukosta itsestään on nouseva aito tarve ja halu yhteistyöhön. Yritykset eivät välitä maakuntarajoista. • Mikäli hanke ulottuu eri maakuntien välille niin yhteistyö hankkeen etenemiseksi on tärkeää ja hyvä huomioida aikaisessa vaiheessa. • Yhteistyö syntyy luonnollisesti yhteisten tavoitteiden ja tarpeiden ympärille.
Rahoituksen hankkiminen ja hankekoordinaatio	<ul style="list-style-type: none"> • Rahoitusta, joka on myös joustavaa ja muuttuvissa tilanteissa hyödynnettävää • Sitoutumista aikataulullisesti aiempaa vahvemmin. Monet edeltävät aluekehitys-/rahoitusinstrumentit (AKO, KOKO, INKA,...) ovat päättyneet liian nopeasti ja perään tullut vastaavaa. • Tasapuolisuutta ja alueiden erilaisuudet huomioivaa rahoitusta • Hyvien toimintamallien ja erityisesti olemassa olevien verkostojen ylläpitoa ja näiden päälle toiminnan rakentamista. • AIKO-rahoituksen tyyppistä joustavaa rahoitusta, jota voidaan hyödyntää viivuttamaan muuta (kansainvälistä) rahoitusta 	<ul style="list-style-type: none"> • Yhteistyötä kansainvälisen rahoituksen (EU) hankkimisessa • Temaattiset ohjelmakokonaisuudet • Byrokratian vähentäminen hanketyössä

7 Johtopäätökset ja suositukset

Kokonaisuutena AIKO näyttää onnistuneen tarjoamaan maakunnille ja kaupungeille joustavan instrumentin alueelliselle kehitykselle. Instrumentti on jakaantunut kahteen tavoitteiltaan hyvin erilaiseen osioon, mutta molemmilla on ollut selkeä paikkansa. Maakuntien mukaan AIKO-rahoituksella on kokoonsa verrattuna ollut jopa yllättävän suurta vaikutusta, nimenomaan koska se on kannustanut maakuntia kokeilutoimintaan ja edistänyt eri toimijoiden keskustelua ja yhteistyön syntymistä. Vahvuuksiin on kuulunut AIKO:n tarjoama mahdollisuus käynnistää nopeasti ja kevyellä hallinnolla alueiden omista tarpeista lähteviä innovatiivisia hankkeita. Tässä AIKO on täyttänyt ainutlaatuisen paikan aluekehityksessä.

AIKO on pyrkinyt yhdistämään maakuntaohjelmista lähtevän kehityksen valtakunnallisen aluekehityspolitiikan tavoitteisiin. Tämä kehitys vie oikeaan suuntaan, mutta AIKO ei vielä kaikin puolin onnistunut luomaan strategista yhteistä visiota. Maakuntien ja kaupunkien tarpeista lähtevä strateginen suunnittelu on koettu onnistuneeksi ja valtiota on kiitetty siitä, että rahoituksen suunnittelussa ja hallinnoinnissa on kunnioitettu maakuntien ja kaupunkien eroja. Toisaalta hallitusohjelmasta lähteneet valtion läpileikkaavat teemat eivät jalkautuneet kovin hyvin. Jatkossa lähtökohtana suunnittelussa tulee olla vahvemmin myös valtion tahtotila ja uusi aluekehityspäätös. Toisaalta sopimusten sisällöistä pitää sopia paremmin sopimusvaiheessa, jotta pelisäännöt ovat kaikille selkeät.

Sopimuksellisen yhteistyön vaikuttavuuden ja seurannan parantamiseksi kaivataan paljon vahvemmin "aitoon kumppanuuteen" liittyvää vuoropuhelua valtion, maakuntien ja kaupunkien välillä. AIKO:n valmisteluaikana ja sen alussa koettiin pyrkimystä tähän suuntaan, mutta suuret tavoitteet eivät toteutuneet. AIKO on nykyisellään jäänyt eräänlaiseksi välimuodoksi ohjelman ja verkostomaisen toiminnan välillä. Jatkoa varten olisi kriittistä satsata vahvemmin verkostojen hallintaan ja johtamiseen eri tasoilla (kuka toimii verkostojohantajana, mitä verkostoja hallitaan ja miten,

ja millä tavoin verkostokehittämistä ohjataan valtion suunnalta). Tämä koskee sekä valtion ja maakuntien välistä, maakuntien sisäistä että esim. maakunnan ja kuntien välistä yhteistyötä. Myös kansallisten verkostojen tarvetta (vähän OSKE- tai INKA-malliin) nostettiin monelta taholta esille. Jotta sopimus pohjaisen yhteistyö toisi aitoa lisäarvoa, kannattaa panostaa pitkäjänteiseen vuorovaikutukseen ja yhteiseen kehittämistoimintaan sopimusten toteuttamisvaiheessa, myös kaupunkiseutujen välillä. Tähän tarvitaan valtion kannusteita ja tukea.

Maakunnat ovat hyvin erilaisia, ja sopimuksellisen yhteistyön organisointi ja hallinta vaatii todennäköisesti jatkossakin erilaisia ratkaisuja eri maakunnissa. Toiminnan organisoinnin muotojen sijaan kaikissa maakunnissa olisi panostettava enemmän verkostojohdantamisen kyvykkyyksien rakentamiseen, jotta tunnistetaan uusia tarpeita kaupunkikehityksessä ja pystytään sitouttamaan oikeat toimijat sekä yhteistyötahot (alueellisesti, kansallisesti ja kansainvälisesti) mukaan kehitysprosessien läpiviintiin ja jakamaan keskeisten tehtävien vastuita tehokkaasti. Organisaatiomuotoa tärkeämpi menestystekijä on, että toiminnasta vastaa osaava ja siihen sitoutunut taho tai henkilöt.

AIKO:n onnistumisen haasteena ja jatkon kehityskohteena on myös ollut sen lyhytjänteisyys ja jatkuvuuden puute suhteessa aiempiin aluekehitystoimiin. AIKO on joltain osin jatkanut OSKE:n ja INKA:n perintöä, mutta ideaalitapauksessa aluekehitysohjelmat rakentuisivat toistensa päälle paljon vahvemmin. Nyt on jouduttu käynnistämään osin uusia kehityssuunnitelmia uudelleen aina muutaman vuoden välein. Etenkin vaikuttavuuden mittaroinnissa on tarve katsoa pidempää aikaväliä, jotta ymmärretään, mikä eri asioiden polku on ollut esimerkiksi OSKE:sta INKA:an ja edelleen AIKO:on. Lyhyemmän aikajänteen tuloksia pitää lisäksi mitata uusilla käynnistyksillä, hankkeiden ja yhteistyökuvioiden kehityksellä.

Arviointi antaa seuraavat suositukset valtion, maakuntien ja kaupunkien välisen sopimus pohjaisen yhteistyön kehittämiseksi AIKO:n pohjalta.

1. AIKO-toimenpiteen kahdentyyppiset rahoitusinstrumentit ovat molemmat puoltaneet paikkaansa ja vastaavaa tarvitaan jatkossakin. Kokeilutoiminnalle vaikuttaisi olevan vaikea irrottaa rahoitusta varsinaisista toimintabudjeteista. Rahan määrää tärkeämpi seikka AIKO:ssa on ollut kokeilutoimintaan oikeuttavan kannustimen luominen.

2. Kokeilutoimintaan kannustavien instrumenttien on jatkosakin oltava joustavia ja mahdollistaa esimerkiksi kansainvälisten merkittävämpien hankkeiden valmistelua sekä tarvepohjaista yhteistyötä yli kaupunkien ja maakuntien. Kokeilutoiminnan hankkeiden tulisi kuitenkin jatkossa yhdistyä suuremmiksi kokonaisuuksiksi hankekentän sirpaloitumisen välttämiseksi. Lisäksi linkki yritysten kokeilutoimintaan olisi tärkeä. Kuntien ja yritysten kokeilutoiminnan yhdistämisessä tulevat olennaisiksi myös muut rahoitusinstrumentit, joilla voidaan tukea yritysten kokeilutoimintaa (mm. ELY:n kautta myönnettävät yritysrahoitukset).
3. Sopimuksellisen menettelyn strateginen yhteinen keskustelu on koettu arvokkaana ja siihen tulee panostaa aiempaa enemmän. Näin voidaan entistä paremmin saavuttaa molemminpuolinen ymmärrys yhteistyön tavoitteista, joissa yhdistyvät maakuntien ja kaupunkien tarpeet sekä kansallisen politiikkakehityksen tarpeet.
4. Valtion aluekehityksen prioriteettien toteutus vaatii jatkossa vahvempaa seurantaa ja tukea siihen, että ne integroituvat osaksi maakuntien ja kaupunkien prioriteetteja. Menneellä AIKO-kaudella maakuntien ja kaupunkien omista strategisista prioriteeteista lähtevä kehitys on ollut toimiva, mutta valtion ylhäältä päin antamat prioriteetit ovat jalkautuneet heikosti.
5. Sopimusten mukaisen toiminnan seurantaa ja yhteistyötä valtioneuvoston kanssa tulee jatkaa läpi rahoituskausien eikä keskittyä vain suunnitteluvaiheeseen. On laaja konsensus siitä, että olisi keskityttävä enemmän yhteiseen keskusteluun ja tilannetiedon jakamiseen, vähemmän raportointiin ja indikaattoreihin, jotka eivät hyödytä toimijoita.
6. Valtion rahoitusinstrumenttien suunnittelussa tulisi nykyistä paremmin pyrkiä takaamaan pitkäjänteisyys ja jatkumo yli hallituskausien. Yhteistyön rakentuminen vaatii pitkän ajan ja toisaalta toimiva yhteistyö kantaa hankkeesta toiseen. Rahoitusinstrumentin pelisääntöjen pysyvyys on tässä jatkumossa kuitenkin tärkeämpää kuin se, että samat kumppanit työskentelevät samojen teemojen ympärillä. Teemojen ajankoh-

taisuus saattaa muuttua nopeastikin ja kumppaniverkostot voivat muovautua teemojen ja tarpeiden mukaan.

7. Tulos- ja vaikutusindikaattorien seurannassa pitäisi fokusoida toisaalta jatkuvuuden seurantaan ja toisaalta uuden synnyttämiseen. Pitäisi pyrkiä pois vaikeakäyttöisistä indikaattoreista, jotka luovat epäluotettavia tuloksia, eivätkä ole hyödyllisiä toimijoille. Mikäli jatkossa on käytössä erilaisia rahoitusinstrumentteja, pitäisi seurantaan käytettävät indikaattorit myös räätälöidä siten, että ne sopivat kullekin rahoitusinstrumentille.
8. Rahoitusta tukevia työkaluja alueellisille toimijoille – kuten valtion tarjoama resilienssityökalu tai tiedonvaihtoalusta kokeilunpaikka.fi – pitäisi tarjota ja kehittää vain, jos niille on oikea selvitetty tarve alueilla ja niitä on mahdollista palvelumuotoilun avulla kehittää käyttökelpoisiksi.
9. Sopimusmenettelyn osapuolina kannattaa jatkossakin mahdollistaa sekä yksittäisten kaupunkien että kaupunkiverkostojen sopimuksia. Maakuntien liitoilla on jatkossakin oltava vahva rooli rahoituksen hallinnassa, myös kaupunkien kanssa solmituissa sopimuksissa, koska näin säilyy yhteys aluetason eri kehitystavoitteiden välillä.
10. Rahoituksen hallintaa kannattaa edelleen yksinkertaistaa tarpeista lähtien. Sopimusmallissa on toiminut hyvin kärkien ja hankkeiden valinta jo suunnitteluvaiheessa silloin, kun suunnittelun aikana on sitoutettu kaikki oikeat toimijat mukaan strategiaan kumppanuuksiin. Toisaalta ERM:n puolella järjestetyt avoimet haut ovat toimineet hyvin uusien avauksien hakemiseen.

Lähteet

- Heikkinen ym. 2019. Kestävää kasvua ja työtä -rakennerahasto-ohjelman arvioinnin loppuraportti. Benjamin Heikkinen, MDI; Timo Hirvonen, Spatia; Arja Jolkkonen, Spatia; Petri Kahila, Spatia; Arja Kurvinen, Spatia; Minna Mayer, MDI; Juho Nyman, MDI; Sari Pitkänen, Kuntoutussäätiö; Tommi Ranta, MDI; Keimo Sillanpää, TK-Eval; Tommi Ålander, TK-Eval. 19.6.2019.
- Holstila ym. 2019. Suomen Kasvukäytävä – verkoston toiminnan ja toimintamallin loppuraportti 20.9.2019. Eero Holstila, Janne Antikainen, Jaakko Huttunen, Sinikukka Pyykkönen, Ilppo Soinivaara ja Mikko Valtakari, MDI. Jenni Airaksinen, Tampereen yliopisto. Osmo Soinivaara, MDI. MDI Aluekehittämisen konsulttitoimisto 2019.
- Jäppinen & Pekola-Sjöbom 2019. Innovaatiobarometri 2018. Tuula Jäppinen & Marianne Pekola-Sjöbom. Kuntaliiton julkaisusarja Uutta kunnista 6/2019.
- Kortesoja ym. 2017. Kaupunkien uusi rooli innovaatioiden edistämässä – INKA-ohjelman loppuarviointi. Kortesoja, Anna; Hjelt, Mari; Miller, Tea; Palomäki, Santeri; Sepponen, Susanna. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 40/2017.
- Laasonen ym. 2019. Selvitys innovaatioympäristöjen ja -ekosysteemien menestystekijöistä sekä julkisen sektorin rooleista kehityksessä. Valtteri Laasonen, Henrika Ruokonen, Jere Talvitie, Kaisa Lähteenmäki-Smith, Jari Kolehmainen, Tommi Ranta, Anne-Mari Järvelin, Kalle Piirainen. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2019:32.
- Lampikoski ym. 2019. Kasvukäytävähankkeiden ja AIKO-rahoitusvälineen toteutuksen evaluointi. Julkaisematon, 2019.
- Ormala 2019. Suomen kilpailukyvyyn ja talouskasvun turvaaminen 2020-luvulla. Selvityshenkilön raportti. Erkki Ormala. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:1.
- Pyykkölä & Vuorensola 2019. Kunnat innovaatioita edistämässä. Markku Pyykkölä & Maria Vuorensola. Kolmen kaupungin tapaustutkimus. Kuntaliitto 2019.
- Tempo Economics 2015. Kasvusopimusten väliarviointi. Tempo Economics Oy. 2.3.2015.

Liitteet

Liite 1: Arviointimatriisi

ARVIOINNIN NÄKÖKULMA	Tavoitteet	Kysymykset	Toimenpiteet	Kysymykset	Vaikutukset	Kysymykset
Toimintaympäristö	Tunnistettu tarve johon AIKO-toimenpiteellä on pyritty vastaamaan	<i>Miten AIKO:n tavoitteet on määritelty ja ymmärretty? Mitä yhteistyötä valtion ja alueiden välillä on tehty tavoitteiden asettamisessa?</i>	<ul style="list-style-type: none"> Kasvusopimusten kohdentuminen ERM-toimien jakaantuminen 	<i>Miten strategisuus ja kytkentä kansallisiin tavoitteisiin sekä kunnianhimo paikallisesti on näkynyt tavoitteissa ja suunnitelmissa? Miten hankkeet kytkettyvät paikalliseen strategiaan? Kohdistuvatko hankkeet terävimpiin kärkiin?</i>	<ul style="list-style-type: none"> Alueellisen erikoistumisen, kilpailukyyn ja muutosjoustavuuden kehitys Uudet toimintamallit 	<i>Miten AIKO-toimenpiteen yleisiä tulos- ja vaikuttavuustavoitteita on edistetty tällä instrumentilla (kokeilutoiminnan ja uusien toimintamallien juurruttaminen, kv. referenssi-kohteiden kasvu, työllisyyden ja yritysten kasvu jne) ?</i>
Sopimusohjainen yhteistyö	Kansallisten ja alueellisten tavoitteiden yhteensovitus	<i>"Miten sopimukset ovat tukeneet kansallista politiikkaa ja esim. hallituksen kärkihankkeita? Ovatko paikalliset ja valtakunnalliset tavoitteet tukeneet toisiaan? Miten/millä perusteilla sopimukset on kohdennettu?"</i>	<ul style="list-style-type: none"> Sopimuksellinen yhteistyön toteutus (osa-puolten velvoittaminen, yhteistyön muoto ja tekemisen taso) Paikallisten toimijoiden yhteistyön toteutumisen ja alueelliset erot (etenkin pääkaupunkiseudun Smart & Clean-säätiön ja kaupunkien kehitysyhtiöiden välillä) 	<i>Miten sopimuksellinen yhteistyö on toteutettu? Minkälaisiin toimenpiteisiin sopimuksissa on sitouduttu? Miten sopimus on velvoittanut sopimuksen osapuolia? Minkälaisia konkreettisia yhteistyön muotoja valtion ja kaupunkien välillä on ollut? Mitkä on ollut yhteistyön suurimmat haasteet? Miten sopimusten ja niiden toimenpiteiden toteutusta on valvottu ja seurattu? Miten Pääkaupunkiseudun toiminta on eronnut muiden alueiden toiminnasta?</i>	<ul style="list-style-type: none"> Sopimusten vaikutus alueellisen erikoistumisen ja kilpailukyyn kehittämiseen Sopimusten rooli ja lisäarvo kansallisten politiikka-tavoitteiden jalkauttamisessa aiempiin kokemuksiin verrattuna 	<i>"Mitä hyötyä on tunnistettu sopimuskauden aikana? Olisiko tätä syntynyt muutenkin? Miten kasvusopimukset ovat edistäneet kaupungin valitsemia kärkiä? Miten on onnistuttu edistämään poikkeileikkavia teemoja (a) innovatiiviset ja kestävät julkiset hankinnat, (b) maahanmuuton hyödyntäminen voimavarana, (c) resurs-siivisuus ja hiilineutraalius? Ovatko sopimukset vahvistaneet kasvuvyöhykkeiden ja kaupunkiverkostojen strategista kehittämistä?"</i>
ERM-toimet	Tunnistettu tarve hanke- ja kokeilutoiminnalle	<i>"Miten hyvin maakuntien laatimat varautumissuunnitelmat tukivat (a) hallitusohjelmaa? (b) alueiden kehittämisen valtakunnallisia painopisteitä? (c) maakuntaohjelmaa? (d) maakunnan älykkään erikoistumisen strategiaa? Miten AIKO-hankkeet on ohjeistettu ja valittu tukemaan varautumissuunnitelmien toimeenpanoa?"</i>	<ul style="list-style-type: none"> Hankkeiden toteutus ja tulokset (itsearviointi) Kokeilutoiminnan käyttöönotto 	<i>"Miten maakunnat ovat onnistuneet kokeilu-hankkeiden toteuttamisessa? Miten hankkeita on seurattu ja arvioitu? Miten yhteistyö eri toimijoiden välillä on toiminut? Miten kokeilut ovat siirtyneet käytäntöön? Onko maakuntien välisiä eroja ja mistä ne johtuvat?"</i>	<ul style="list-style-type: none"> Miten AIKO-hankkeet ovat tukeneet alueellisten ohjelmien ja suunnitelmien toimeenpanoa Miten AIKO-hankkeet ovat tukeneet hallitusohjelman ja aluekehittämispäätöksen toimeenpanoa Kokeilutoiminnan vaikutus uusien (pysyvien) toimintamallien syntymiseen 	<i>"Mitä tuloksia ja vaikutuksia AIKO-hankkeista on ollut? Miten AIKO-hankkeet ovat kytkettyneet muihin alueellisiin kehittämissäveluihin? Onko hankkeista jäänyt käytäntöön pysyvämpiä toimintamalleja? Miten AIKO-hankkeet ovat tukeneet (a) elinkeinojen ja yritystoiminnan uudistamista, (b) kasvua ja kansainvälistymistä, c) työllisyyttä ja yritystoimintaa?"</i>
AIKO-kokonaisuus	AIKOn tavoitteenasettelu aikaisempiin toimenpiteisiin verrattuna	<i>Mitä eroa on sopimusohjaisessa ja ohjelmallisessa mallissa? Miten hyvin paikkaperustaisen kehittämisen malli on osunut yhteen kansallisten tarpeiden kanssa (esim. synnyttää kansainvälisiä keihäänkärkiekosysteemejä)</i>	<ul style="list-style-type: none"> AIKO-toiminnan vahvuudet aikaisempiin toimenpiteisiin verrattuna Jäljellä olevat haasteet ja ongelmat 	<i>Miten kumppanuuden ja yhteistyön eri muotoja on toteutunut AIKO:ssa? Miten valtion ja alueiden välinen kumppanuus on toteutunut? Miten kehittäiskyvykkyyksiä on pystytty edistämään? Miten toiminut yhteistyö kaupungeissa ja maakunnissa, niiden kesken, valtion kanssa, ja valtionhallinnon alojen välillä? Miten sopimusmenettely on eronnut valtion muista ohjauksineista? Minkälaisia lisäarvoja sopimuksellinen yhteistyö on tuottanut aiempiin kokeuksiin verrattuna?</i>	<ul style="list-style-type: none"> Kehittämisehdotukset elinkeinorakenteen uudistumisen ja kasvun kehittämiseksi jatkossa Sopimuksellisen yhteistyön vaikuttavuuden ja seurannan kehittämisehdotukset (mm. rahoitus, konkreettisen yhteistyön muodot) 	<i>Mitkä ovat parhaat tavat yhdistää alueiden omista tarpeista nousevat strategiat kansalliseen politiikkaan? Minkälaisia aluekehittämisen toimia tarvitaan jatkossa elinkeinorakenteen uudistumisen edistämiseksi? Entä kasvun edistämiseksi? Millainen on onnistunut sopimuksellinen yhteistyö? Millainen on onnistunut sopimuksellista yhteistyötä tulisi kehittää? Mitkä on vaikuttamisen tärkeimmät mittareita? Miten verkostojohtamista tulisi kehittää?</i>

Liite 2: Tarkemmat arviointikysymykset

Kasvusopimusmenettelyn tarkemmat arviointikysymykset	
Arviointikysymykset	Tarkentavat kysymykset
Mikä on sopimuksellisen yhteistyön hyöty ja lisäarvo?	<ul style="list-style-type: none"> • Miten sopimuksellinen yhteistyö on toteutettu? • Miten sopimus velvoittaa sopimuksen osapuolia? • Minkälaisia konkreettisia yhteistyön muotoja valtion ja kaupunkien välillä on ollut? Mitkä on ollut yhteistyön suurimmat haasteet? • Mitä hyötyä on tunnustettu sopimuskauden aikana? Olisiko tätä syntynyt muutenkin? • Minkälaista lisäarvoa sopimuksellinen yhteistyö on tuottanut aiempiin kokemuksiin verrattuna?
Miten sopimusinstrumentti on toiminut kasvun ja kilpailukyyn kehittämisen välineenä sekä valtion että kaupunkiseutujen näkökulmasta? Ovatko sopimukset kohdentuneet oikein?	<ul style="list-style-type: none"> • Miten sopimusmenettely on eronnut valtion muista ohjaukeinoista? • Minkälaisiin toimenpiteisiin sopimuksissa on sitouduttu? • Miten/millä perusteilla sopimukset on kohdennettu? • Onnistuttiinko sopimusten sisällöllisessä fokusoinnissa? • Miten toimenpiteiden toteutumista on noudatettu? • Miten sopimusten ja niiden toimenpiteiden toteutumista on valvottu ja seurattu?
Sopimuksellisen menettelyn tavoitteena on ollut sekä alueiden vahvuuksiin perustuva erikoistuminen ja kilpailukyky että kansallisten politiikkalinjausten toimeenpano. Miten tasapaino valtakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden välille sekä sopimusten strategisuuden ja konkreettisten toimien välille voidaan parhaiten saavuttaa?	<ul style="list-style-type: none"> • Miten alueiden erikoistumista ja kilpailukykyä on kehitetty? • Miten alueen omat strategiat ja kehitysohjelmat ovat ohjanneet toimintaa? • Miten sopimukset ovat tukeneet kansallista politiikkaa ja esim. hallituksen kärkihankkeita? • Ovatko paikalliset ja valtakunnalliset tavoitteet tukeneet toisiaan? Onko ollut ristiriitaitilanteita? • Miten on onnistuttu <ul style="list-style-type: none"> (a) innovatiivisten ja kestävien julkisten hankintojen edistämässä? (b) maahanmuuton hyödyntämisessä elinkeino- ja innovaatiopolitiikan voimavarana? (c) resurssiviisauden ja hiilineutraaliuden edistämässä? • Ovatko sopimukset vahvistaneet kasvuvyöhykkeiden (Suomen Kasvukäytävä ja Pohjoinen Kasvukäytävä) strategista kehittämistä? Miten?
Miten sopimusten vaikuttavuutta ja seuranta (ml. rahoitus ja konkreettisen yhteistyön muodot valtion ja kaupunkien välillä) tulisi kehittää?	<ul style="list-style-type: none"> • Miten sopimusten vaikuttavuustavoitteet on toteutuneet? • Miten sopimuksellista yhteistyötä tulisi kehittää?
Miten paikallisten toimijoiden välinen yhteistyö on kaupunkiseuduilla toteutettu? Pääkaupunkiseudulla kasvuso- pimusta on toteutettu säätiömallilla (Smart & Clean) – onko toteutustavalla lisäarvoa verrattuna kehitysytiovetoiseen toimeenpanoon?	<ul style="list-style-type: none"> • Miten Pääkaupunkiseudun toiminta on eronnut muiden alueiden toiminnasta? • Mitä vaikutusta Smart&Clean säätiön mallilla on ollut tähän?

ERM-toimien tarkennetut arviointikysymykset	
Arviointikysymykset	Tarkentavat kysymykset
<ul style="list-style-type: none"> Miten maakuntien AIKO-hankkeet tukivat alueellisten ohjelmien ja suunnitelmien ja toisaalta hallitusohjelman ja aluekehittämiss päätöksen toimeenpanoa? 	<ul style="list-style-type: none"> Miten hyvin maakuntien laatimat varautumissuunnitelmat tukivat <ul style="list-style-type: none"> (a) hallitusohjelmaa? (b) alueiden kehittämisen valtakunnallisia painopisteitä? (c) maakuntaohjelmaa? (d) maakunnan älykkään erikoistumisen strategiaa? Miten AIKO-hankkeet ohjeistettiin ja valittiin tukemaan näiden suunnitelmien toimeenpanoa? Miten hankkeita on seurattu ja arvioitu?
<ul style="list-style-type: none"> Ovatko AIKO-hankkeet vahvistaneet alueiden muutosjoustavuutta eli resilienssiä? Millaisin aluekehittämisen toimin elinkeinorakenteen uudistumista ja kasvua tulisi jatkossa edistää? Miten rahoituksen tulisi kohdentua? 	<ul style="list-style-type: none"> Mitä tuloksia ja vaikutuksia AIKO-hankkeista on ollut? Miten AIKO-hankkeet ovat tukeneet <ul style="list-style-type: none"> (a) elinkeinojen ja yritystoiminnan uudistumista? (b) kasvua ja kansainvälistymistä? (c) työllisyyttä ja yritystoimintaa? Minkälaisia aluekehittämisen toimia tarvitaan jatkossa elinkeinorakenteen uudistumisen edistämiseksi? Entä kasvun edistämiseksi?
<ul style="list-style-type: none"> Yhtenä AIKO-toimenpiteen tavoitteena on ollut nopeiden kokeilujen käynnistäminen ja kokeilukulttuurin käyttöönotto. Onko AIKO muuttanut aluekehittämisen toimintatapoja ja rahoituskäytäntöjä? 	<ul style="list-style-type: none"> Miten maakunnat ovat onnistuneet kokeiluhankkeiden toteuttamisessa? Onko hankkeista jäänyt käytäntöön pysyvämpiä toimintamalleja?

Liite 3: Haastatellut ja työpajaan osallistuneet

Haastatellut

Ahola Pasi, kaupunginjohtajan avustaja, Turun kaupunki
Antola Tuula, elinkeinojohtaja, Espoon kaupunki
Harala Tiina, erityisasiantuntija, Pirkanmaan liitto
Heinonen Kimmo, elinkeinopäällikkö, Helsingin kaupunki
Hokkanen Pekka, aluekehitysjohtaja, Keski-Suomen liitto
Keisanen Päivi, kehittämisspäällikkö, Pohjois-Pohjanmaan liitto
Kultalahti Aarne, innovaatiopäällikkö, Business Oulu
Kuukasjärvi Lauri, elinkeinopäällikkö, Uudenmaan liitto
Mäki-Hokkonen Markku, kehityspäällikkö, Lappeenrannan kaupunki
Osenius Johanna, aluekehitysjohtaja, työ- ja elinkeinoministeriö
Palm Jarmo, työmarkkinaneuvos, työ- ja elinkeinoministeriö
Partanen Petteri, elinkeinopäällikkö, Varsinais-Suomen liitto
Pikkarainen Mika, neuvotteleva virkamies, työ- ja elinkeinoministeriö
Sikanen Satu, aluekehitysjohtaja, Etelä-Karjalan liitto
Slotte-Kock Susanna, kehitysjohtaja, Vaasan kaupunki
Turunen Jarno, aluekehityspäällikkö, Pohjois-Karjalan maakuntaliitto
Ulfvens Niklas, kehittämis- ja elinkeinopäällikkö, Pohjanmaan liitto
Urjankangas Hanna-Maria, erityisasiantuntija, työ- ja elinkeinoministeriö
Vauramo Saara, ohjelmajohtaja, Lahden kaupunki
Viljamaa Kimmo, elinkeinopäällikkö, Vantaan kaupunki

Työpajaan 6.11.2019 osallistuneet

Hatanpää Olli-Pekka
Hertsi Juha
Horila Anne
Joki Sanna
Kauhanen Ritva
Kultalahti Aarne
Kuukasjärvi Lauri
Laaksonen Paavo
Laitinen Katja
Leppänen Johanna
Lindgren Pia

Mäki-Hokkonen Markku
Partanen Petteri
Piippo Tero
Ponnikas Jouni
Puumala Sanna
Päivänen Veli-Pekka
Råback Stefan
Räihä Teemu
Saarinen Arto
Seppelvirta Heli
Tomberg Jyrki
Tuomi Rosa
Uotila Marjo
Urjankangas Hanna-Maria
Valkama Anna-Kaisa
Wallenius Marjo

Liite 4: Pääkaupunkiseudun Smart & Clean -säätö

Pääkaupunkiseudun Smart & Clean -säätön syntymishistoria ja toteuttamismalli on eronnut huomattavasti muista kasvusopimuksista. Vuonna 2015 toteutettiin säätön syntymiseen johtanut vuoden mittainen yhteiskehittämishanke Sitran johdolla, jossa mukana olivat yrityksiä edustava Climate Leadership Coalition (CLC), Espoo, Helsinki ja Vantaa, Uudenmaan liitto, LVM, YM ja TEM. Kantavana ajatuksena oli yritysten esiin nostama tarve panostaa siihen, että pääkaupunkiseudusta tehdään kansainvälisesti merkittävä älykkäiden ja puhtaiden ratkaisujen referenssialue. Tavoitteena oli luoda merkittäviä kansainvälisiksi referensseiksi kelpaavia vientikonsepteja, toimintamalleja ja hankekokonaisuuksia. Referenssihankkeiden ja toimien tavoitteena oli tukea kaupunkien elinkeino-, ilmasto- ja ympäristötavoitteiden toteuttamista ja mahdollistaa niiden kunnianhimon tason noston.

Valmisteluvaiheessa alueen kaupunkien välillä oli tiivis yhteistyö ja yritykset osallistuivat suunnitteluun laajasti. Ministeriöillä oli myös tahtotila uuden toimintamallin kokeilemiseen ja käynnistämiseen. Säätömuotoiseen hallinnointimalliin päädyttiin eri vaihtoehtojen vertailun jälkeen. Säätö mahdollisti sekä julkisten ja yksityisten toimijoiden lahjoitukset ja toimimisen neutraalina toimijana kumppaneiden kesken.

Smart & Clean -säätön toiminta käynnistyi 1.6.2016 ja sen toiminta-aika jatkuu 2021 asti. Säätöissä ovat mukana kumppaneina Helsinki, Espoo, Kauniainen, Vantaa, Lahti, Uudenmaan liitto, 14 yritystä, VTT, LUT-yliopisto, Aalto -yliopisto ja Helsingin yliopisto, Business Finland, Sitra, LVM, TEM ja YM. Säätön toiminta rahoitetaan kumppaneiden lahjoituksilla ja avustuksilla, joiden sitoumuksia säätö on toiminta-ajakseen saanut noin 6 miljoonan euron arvosta. Kasvusopimus oli säätön käynnistämävaiheessa luonteva tapa kohdentaa valtion ja kaupunkien rahoitus säätön projektien rahoittamiseen. Valtio ja pääkaupunkiseudun kaupungit sekä Lahti ja Uudenmaan liitto allekirjoittivat 24.5.2016 puhtaita ja älykkäitä ratkaisuja edistävän kasvusopimuksen. Työ- ja elinkeinoministeriö osoitti kasvusopimuksen kautta rahoitusta Smart & Clean -projektien toteuttamiseen ja rahoitusta hallinnoitiin Uudenmaan liiton kautta. Projektien rahoitukseen ovat osallistuneet myös muut toimijat AIKO-rahoituksen ehtojen mukaan eli projektikonsortion rahoitus on ollut aina vähintään 50%.¹⁹

19 Pääkaupunkiseudun Smart & Clean -säätö sr: Toimintakertomus ja tilinpäätös 2018–2019

Säätiön toimintamallina on yhdistää eri toimijoita, nostaa toimien kunnianhimon tasoa ja olla mukana muutosprojektien käynnistämisessä. Varsinaiset projektit ja niiden rahoitus hoidetaan säätiön ulkopuolella. Säätiön toimintaa johtaa toimitusjohtaja. Säätiössä on työskennellyt toimintavuosien aikana kokoaikaisesti keskimäärin 4–5 henkilöä. Säätiön toimintaa ohjaavat hallintoneuvosto ja hallitus, joiden jäsenet valitaan hallintoneuvoston kokouksessa. Säätiön hallitus päättää projektirahoituksen käytön periaatteista ja käynnistettävistä projekteista. Hallintoneuvostossa on 2019 syksyllä 18 jäsentä ja hallituksessa 11 jäsentä.

Hallintorakennetta tärkeämpi onnistumista selittävä tekijä on säätiön kolmen vuoden aikana luoma uudenlainen toimintamalli. Säätiön luomassa toimintamallissa on ainutlaatuista se, että mukana olevat yritykset, kaupungit, valtio, tutkimuslaitokset ja yliopistot ovat kaikki sitoutuneet yhdessä tekemiseen pitkäjänteisesti ja tasapuolisesti, vaikka toimijoiden toimintalogiikka ja aikajänteet ovat hyvin erilaiset. Säätiön toiminnan arvioinneissa on todettu erityisen positiiviseksi se, että säätiö on tarjonnut kaupungeille ja yrityksille yhteisen strategisen tason keskustelufoorumin. Toimintamalli on myös herättänyt paljon kansainvälistä kiinnostusta. Syksyllä 2019 Smart & Clean -säätiö sai kansainvälistä tunnustusta, kun se valittiin johtavien suurkaupunkien ilmastoverkoston C40, Carbon Disclosure Project CDP:n ja World Business Council for Sustainable Development WBCSD:n yhteistyössä EU:n Climate KIC:n kanssa julkaiseman ilmastotoiminnan oppaan esimerkiksi parhaista toimintamalleista.

Säätiöllä on ollut kunnianhimoiset tavoitteet ja suhteessa näihin pienet oman toiminnan resurssit. Luotu toimintamalli on myös täysin uusi ja ensimmäisinä vuosina on haettu toiminnan suuntaa. Nyt tehdyn arvioinnin aikana kerätyissä näkemyksissä vaihtelivat toisaalta erityisen positiiviset arviot säätiön toiminnasta ja tavoitteesta luoda uusia toimintamalleja ja toisaalta kritiikki sitä kohtaan, että toimintamalli ja tavoitteet eivät ole olleet aina selkeät ulospäin tai johtaneet riittävän nopeasti konkreettisiin tuloksiin. Toimintamalli on kuitenkin kehittynyt ja on onnistunut sitouttamaan uudella tavalla yritykset, kaupungit ja valtion sekä tutkimustahot pitkäjänteiseen tavoitehakukseen ja kunnianhimoiseen yhteistyöhön.

Toimintamallin onnistumiselle on ollut olennaista se, että on ollut olemassa neutraali ja kaikille toimijoille yhteinen ”orkestraattori”. Erityisesti pääkaupunkiseudulla nämä kriteerit täyttävää vaihtoehtoista toimijaa ei ollut valmiina. Säätiö hallinnointimuotona ei kuitenkaan ole ehdoton edellytys luodulle toimintamallille.

Orkestraattorin tehtäviä voisi hoitaa esimerkiksi joku oy-muotoinen toimija. Hallinnollisesti säätiömuodon etuna on, että se mahdollistaa joustavasti erilaiset public-private rahoitusmuodot. Säätiön luomisen, johtamisen ja organisoitumisen malli on kuitenkin suhteellisen raskas. Hallintomallia tärkeämpää onnistumisen kannalta on itse toiminta ja toiminnan resursointi riittävästi suhteessa asetettuihin tavoitteisiin.

Alueelliset innovaatio ja kokeilut -toimenpiteen arviointi

Vuosina 2016–2018 toteutettu Alueelliset innovaatiot ja kokeilut (AIKO) –toimenpiteen tavoitteena on ollut turvata Suomen kilpailukykyä ja edistää kasvua solmimalla valtion ja alueiden välisiä kasvusopimuksia ja tukemalla alueiden omiin vahvuuksiin, voimavaroihin ja osaamiseen perustuva elinkeinoelämän ennakoitua rakennemuutosta.

Arvioinnin perusteella AIKO näyttää onnistuneen tarjoamaan maakunnille ja kaupungeille joustavan instrumentin alueelliselle kehitykselle. Instrumentti on jakaantunut kahteen tavoitteeltaan hyvin erilaiseen osioon, mutta molemmilla on ollut selkeä paikkansa.

Kehittämiskohteiksi arviointi nostaa muun muassa sopimuksellisen yhteistyöhön liittyvän vuoro-puhelun valtion, maakuntien ja kaupunkien välillä, verkostojen hallinnan ja johtamisen sekä alue-kehittämisen aikajänteen – tulokset ja vaikuttavuus vaativat pitkäjänteisyyttä.

Verkkajulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-327-481-5

Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi
Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi

